



LE STATUT JURIDIQUE DE L'ALIMENTATION EN DROIT COMMUNAUTAIRE - DROIT DE L'ALIMENTATION

Béatrice Viale

► To cite this version:

Béatrice Viale. LE STATUT JURIDIQUE DE L'ALIMENTATION EN DROIT COMMUNAUTAIRE - DROIT DE L'ALIMENTATION. Droit. Université de Rennes 1, 2001. Français. NNT: . tel-00106335

HAL Id: tel-00106335

<https://theses.hal.science/tel-00106335>

Submitted on 13 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE RENNES 1

Pôle européen Jean Monnet

**ECOLE DOCTORALE
DROIT, SCIENCE POLITIQUE,
ET PHILOSOPHIE**

**CENTRE DE RECHERCHES
EUROPEENNES (CEDRE)**

**Institut de l'Ouest : Droit et Europe
(IODE- UMR CNRS 6050)**

**LE STATUT JURIDIQUE DE L'ALIMENTATION EN DROIT
COMMUNAUTAIRE**

THESE POUR LE DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE RENNES 1

Mention « *DROIT* »

**présentée et soutenue devant la Faculté de Droit et
de Science politique
par**

Béatrice VIALE

JURY

Directeurs de la recherche

Danielle CHARLES-LE BIHAN

Professeur à l'Université Rennes 2
CEDRE

Daniel GADBIN

Professeur à l'Université de Rennes 1
CEDRE

Claude BLUMANN

Professeur à l'Université de Paris 2
Coordinateur du Pôle européen Jean Monnet
Président honoraire de la CEDECE

Marc BLANQUET

Professeur à l'Université des Sciences sociales
de Toulouse

Yves PETIT

Maître de Conférences à
l'Institut du Centre du Droit de l'Environnement
Université Robert Schuman de Strasbourg

Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF

Professeur à l'Université de Paris V
Co-directeur du Centre de Droit européen et comparé

22 décembre 2001

« Dis-moi ce que tu manges, je te dirai ce que tu es. »

Anthelme Brillat-Savarin
1755-1826

Voici le fruit d'un travail certes solitaire et pourtant ô combien collectif !

Des universitaires, des fonctionnaires communautaires ont nourri ma réflexion,
Mes directeurs et toute l'équipe du CEDRE m'ont apporté leur soutien,
Des amis, mes proches ont été là, jour après jour.

Qu'ils en soient tous très chaleureusement remerciés.

A Maman et Isabelle,

A Delphine,

Tel un écho au Livre Safran

L'Université de Rennes 1 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions devront être considérées comme propres à leur auteur.

Centre de Recherches Européennes (CEDRE-IODE / UMR CNRS)
Faculté de Droit et de Science politique
Université de Rennes 1
9, rue Jean Macé 35042 Rennes CEDEX — FRANCE

ABREVIATIONS

Accord OTC	Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce sur les Obstacles Techniques au Commerce
Accord SPS	Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce sur l'application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
AFDI	Annuaire français de droit international
aff.	affaire
AJDA	Actualité juridique droit administratif
AOP	Appellation d'origine protégée
AUE	Acte unique européen
Bull.	Bulletin
CAP	Common Agricultural Policy
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Communauté européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDECE	Commission pour l'étude des Communautés européennes
CEDH	Convention européenne des droits de l'Homme
CEDRE	CEntre De Recherches Européennes de Rennes
CEN	Comité européen de normalisation
CES	Comité économique et social
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CMLRev.	Common Market Law Review
Coll.	Collection
concl.	conclusions
Ed.	Edition
EFLR	European Food Law Review
ESB	encéphalopathie spongiforme bovine
ETSI	Institut Européen de Normalisation des Télécommunications
fasc.	fascicule
FEOGA	Fond européen d'orientation et de garantie agricole
FAO	Food and Agriculture Organisation
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HACCP	Hazard Analysis Certification Control Points
Ibid.	Ibidem
IGP	Indication géographique protégée
IODE	Institut Ouest Droit Europe
IPTS	Institut de Prospective Technologique
ISO	International Standard Organisation
JDI	Journal de droit international
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes

JORF	Journal officiel de la République française
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LITEC	Librairie technique
MARD	Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends
n°	numéro
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe
OCM	Organisation Commune de Marché
OECE	Organisation Européenne pour la Coopération Economique
OIE	Office International des Epizooties
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OPOCE	Office des publications officielles des Communautés européennes
op. cit.	opere citato
ORD	Organe de Règlement des Différends
p.	page
PAC	Politique Agricole Commune
pp.	de la page... à la page...
PUF	Presses universitaires de France
RAE	Revue des affaires européennes
RDP	Revue de droit public
RDR	Revue de droit rural
RDUE	Revue de droit de l'Union européenne
<i>Rec.</i>	Recueil des arrêts de la Cour de justice et du Tribunal de première instance
RGDIP	Revue générale de droit international public
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
RJO	Revue Juridique de l'Ouest
RMC	Revue du Marché commun
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européen
RMUE	Revue du Marché unique européen
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
s.	suivant
SFDI	Société Française de Droit international
sp.	spécialement
TPI	Tribunal de première instance
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européen
UE	Union européenne
vol.	volume

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE I

LA RATIONALISATION DU MODE D'ORGANISATION DES COMPETENCES, CONDITION PREALABLE D'UN STATUT JURIDIQUE RENOVE

TITRE I

La clarification nécessaire des critères de détermination de la compétence législative en matière alimentaire

CHAPITRE I La rénovation souhaitable des champs matériel et finaliste

CHAPITRE II L'évolution progressive du positionnement institutionnel face aux questions alimentaires

TITRE II

L'adaptation subséquente des modalités d'exercice des compétences législatives et exécutives

CHAPITRE I L'élaboration de la législation sous le signe d'une proximité accrue

CHAPITRE II L'application de la législation sous le signe d'une plus grande efficacité

PARTIE II

LA RENOVATION DU STATUT JURIDIQUE, VECTEUR D'UNE NOUVELLE STRATEGIE ALIMENTAIRE

TITRE I

La rénovation du statut de l'alimentation grâce à l'octroi de droits subjectifs garantis

CHAPITRE I Une consolidation progressive des droits du consommateur

CHAPITRE II La protection des droits reconnus, condition déterminante d'un statut juridique

TITRE II

Un statut de dimension internationale, vecteur d'une stratégie novatrice

CHAPITRE I Un statut tributaire de l'articulation des ordres juridiques communautaire et international

CHAPITRE II Une stratégie novatrice au service de l'efficacité du statut de l'alimentation

CONCLUSION

INTRODUCTION

Comment sera assurée l'alimentation humaine dans les décennies à venir ? Une telle interrogation ne peut laisser aucun individu indifférent. Elle concerne directement ¹, voire intimement ², chaque Homme ³ : qu'il en ait ou non conscience.

Acte de vie par excellence, se nourrir renvoie aux besoins vitaux du corps humain, mais pas seulement. Au-delà de la satisfaction « *des stimulations internes, [les nutriments] doivent combler [l']appétit, c'est-à-dire [le] désir de renouveler une expérience et de réexpérimenter la sensation de bien-être consécutive à la consommation alimentaire* » ⁴. S'alimenter est donc un acte ambivalent : il répond à un besoin physiologique ⁵ quantifiable, satisfait une envie et même un imaginaire reflétant la perception propre à chacun des aliments.

L'alimentation remplit, en définitive, des fonctions innombrables ⁶ : du nutritif au symbolique, de l'individuel au collectif et par là même au social ⁷. Empreint de pratiques culinaires traditionnelles ancrées dans l'inconscient commun, le mode alimentaire est un critère de différenciation des groupes humains les uns par rapport aux autres. En effet, « *les aliments tiennent une place importante dans la symbolique religieuse et sociale* » ⁸, tout en évoluant au cours de « *l'histoire de l'humanité et dans l'espace* » ⁹. Le choix des matières premières, les techniques de préparation et ainsi les aliments consommés s'inscrivent donc dans le patrimoine de chaque groupe social et recèlent une dimension culturelle tangible. Le repas traduit, en effet, « *une manière de manger différente* » d'une époque et d'un pays à l'autre ¹⁰. Le champ territorial de notre étude sera cependant circonscrit au territoire

¹ Communication interprétative de la Commission concernant *la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté*, JOCE n° C 271 du 24.10.1989, page 3.

² C. Fischler, *L'omnivore*, Ed. O. Jacob, Coll. Points, Paris, 1993, 446 pages, p. 9.

³ Dans le cadre d'une étude fondée sur l'analyse du droit communautaire, la situation rencontrée sur le territoire communautaire, qui comprend environ 378 millions d'individus, occupera l'essentiel de notre propos, *L'Europe en chiffres*, Ed. Eurostat, 2000.

⁴ I. de Garine, « Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoires des mœurs*, Ed. Gallimard, Coll. Encyclopédie de la Pléiade, Paris, 1990, tome I, 1738 pages, pp. 1447-1627, sp. p. 1449.

⁵ C. Campbell, *Modern consumerism and imaginative hedonism*, in N. R. Goodwin, F. Ackerman, D. Kiron (edited by), *The consumer society*, Ed. Island Press, Washington D.C., 1997, 385 pages, pp. 238-242.

⁶ C. Fischler, *L'omnivore*, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁷ G. Larmet, *Alimentation, échanges et relations sociales*, Thèse pour le doctorat en sociologie, EHESS, 1998 : l'auteur analyse, en particulier, les différents signifiants des relations sociales nouées à l'occasion du partage d'aliments ou de boissons.

⁸ L. Malassis, *Nourrir les Hommes*, Ed. Flammarion, Coll. Dominos, Paris, 1994, 126 pages, p. 8.

⁹ *idem*.

¹⁰ J.-L. Flandrin, J. Cobbi (sous la direction de), *Table d'hier, table d'aujourd'hui*, Ed. O. Jacob, Paris, 1999, 497

européen et plus précisément aux frontières extérieures de l'organisation régionale d'intégration¹ dénommée Communauté européenne.

Le mode alimentaire des groupes de population présents sur le seul territoire de la Communauté européenne n'en est pas moins varié². Il oscille, de toute évidence, entre la perpétuation de pratiques anciennes, parfois retrouvées, et l'agrégation de nouveaux modes alimentaires, fruits d'innovations technologiques ou empruntés à d'autres continents³. Il est d'ailleurs possible d'identifier certaines évolutions alimentaires qui s'apparentent à de véritables phénomènes de mode⁴. En effet, l'alimentation est elle aussi objet d'opérations promotionnelles et des images publicitaires véhiculent des stimuli de consommation. Ceux-ci déclenchent des motivations d'achat, conscientes et inconscientes, sans être, toutefois, toujours cohérents au regard des connaissances scientifiques relatives, par exemple, à la nutrition humaine⁵. Désormais, le consommateur ne choisit donc pas seulement ses aliments en fonction de leur disponibilité ou d'habitudes anciennes. Il est, au contraire, en présence d'une offre particulièrement diversifiée et abondante « *qui permet à tout individu de pouvoir exercer sa curiosité gustative* »⁶ mais qui peut également rendre l'acheteur quelque peu vulnérable face à des produits mal connus.

Ces différents facteurs d'hétérogénéité, eux-mêmes évolutifs⁷, condamnent toute approche monolithique du mode alimentaire européen. Ce dernier constitue une richesse inestimable et fait ainsi partie intégrante de « *l'héritage culturel commun* »⁸. Cette dimension devrait donc être prise en compte lors de l'élaboration de l'encadrement juridique du phénomène alimentaire. En effet, « *la culture est non seulement associée à la rationalité, mais aussi à la dimension esthétique et émotionnelle de l'être humain* »⁹ et ainsi une part de subjectivité peut interférer en ce domaine.

pages, p. 34.

¹ P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 1998, 4^{ème} édition, 684 pages, pp. 136-138.

² Au-delà des différences liées aux produits consommés, la notion de « bien manger » est elle-même relative d'un Etat à l'autre. Elle ne se réduit pas à satisfaire les besoins nutritionnels et le goût ; d'autres considérations interviennent comme la santé, le temps consacré à se nourrir, la convivialité associée ou non à l'acte alimentaire, le cadre du repas. Ces éléments interfèrent selon des proportions variables d'un pays à l'autre ; pour une analyse d'ensemble voir : J.-V. Pfirsch, *Configurations sociales et goûts alimentaires : une comparaison franco-allemande*, Thèse pour le doctorat en sociologie, Université de Paris X, 1995.

³ C. Fischler, *L'omnivore*, op. cit. pp. 163 et 263.

⁴ G. Lipovetsky, *L'empire de l'éphémère – La mode et son destin dans les sociétés modernes*, Ed. Gallimard, Coll. Folio Essais, 1987, n° 170, 345 pages.

⁵ A. Debry Bizouard, *Analyse de l'image publicitaire de l'aliment dans la presse écrite, ses relations avec le comportement du consommateur et les données nutritionnelles*, Thèse pour le doctorat en science de l'information et de la communication, Université de Nancy 2, 1992 ; sur l'influence de l'alimentation en matière sanitaire voir : Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions *Sur l'état de la santé dans la Communauté européenne*, COM (95) 357 final du 19.07.1995, pp. 29-30.

⁶ J.-F. Guthmann, « Labels, appellations d'origine, service vétérinaire et protection des consommateurs », *Revue française d'administration publique*, 1990, n° 56, pp. 633-641, sp. p. 633.

⁷ C. Fischler, *L'omnivore*, op. cit., sp. 151-180 : Chapitre 6 « Les voies du changement ».

⁸ Article 151 CE.

⁹ I. Corte-Real, « La formation et le développement au service du renouveau des rôles et de la culture », *Eipascopes*, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1997, n° 3, pp. 15-18, sp. p. 17.

Cette dernière renvoie à la valeur socioculturelle et au « *contenu psychosensoriel* »¹ de l'alimentation. Cela explique la grande sensibilité exprimée, individuellement ou collectivement, face aux techniques de production agricoles et agro-industrielles, exacerbée en raison de la destination ultime de ces productions : être assimilées par le corps humain. Les individus sélectionnent alors les produits qu'ils ingèrent à l'issue d'un jeu croisé d'influences liées à leur propre instinct et fruit de leur éducation². Il est déterminant qu'ils entretiennent avec ces produits un rapport étroit de confiance et sa dégradation, à la suite d'informations alarmantes ou en l'absence d'informations alors même qu'un soupçon plane, peut générer un sentiment d'insécurité préjudiciable, qu'il soit ou non fondé. L'appréhension juridique des questions relatives à l'alimentation des populations doit donc être de nature à garantir ce rapport de confiance³.

La Communauté européenne, à l'instar de l'ensemble des pays dits industrialisés, est dans une situation alimentaire privilégiée. L'offre alimentaire y est non seulement suffisante, mais bien souvent pléthorique⁴, et diversifiée. Les discussions portent d'ailleurs davantage sur l'amélioration des qualités sanitaires et organoleptiques des produits. Celles-ci dépendent fortement des conditions de mise en œuvre des techniques de production agricole, elles-mêmes conditionnées par les finalités assignées à l'agriculture. Renforcer l'attention portée aux qualités sanitaires et organoleptiques des aliments impose alors de définir, à nouveau, les objectifs qui structurent le régime juridique de ce secteur. Dès lors, l'affirmation de la nécessité de réorienter l'activité agricole – d'une logique de production vers une logique de produit – prend tout son sens.

Il serait cependant réducteur, voire indécent, de limiter les débats liés à l'alimentation humaine aux seuls aspects qualitatifs. En effet, la mise à disposition de rations alimentaires suffisantes auprès de la population mondiale est toujours source d'importantes difficultés⁵. Si les données chiffrées montrent une évolution positive – 780 millions d'individus souffrent aujourd'hui de sous-nutrition contre 950 millions à la fin des années 60⁶ –, elles n'en restent pas moins difficilement soutenables. Depuis le début des années 30, la question de l'accès à une alimentation suffisante a pris une dimension internationale et le « *paradoxe faim* –

¹ H. Chavéron, « Contrôle analytique et réglementations : nécessaires interactions mais difficile adéquation », *EFLR*, 1993, n° 1-2, pp. 107-118, sp. p. 107.

² De façon plus complète, « *le fait d'accepter ou non de consommer un aliment résulte d'un jugement implicite sur l'adéquation entre ce que nous sommes (ou souhaitons devenir) et les caractéristiques, matérielles ou symboliques, de cet aliment* » : B. Chevassus-au-Louis, « Retour de l'irrationnel ou conflit de rationalités – Que mangeons-nous ? », *Projet*, mars 2000, n° 261, pp. 63-72, sp. p. 70.

³ Sur la dissociation entre l'analyse statistique qui montre une diminution des affections d'origine alimentaire et la suspicion qui accompagne le rapport à l'alimentation d'une part de la population voir : J. Grosclaude, *Sécurité et risques alimentaires*, Ed. La documentation française, Coll. Problèmes politiques et sociaux, Paris, 2001, n° 856-857, 180 pages.

⁴ J.-F. Guthmann, « Labels, appellations d'origine, service vétérinaire et protection des consommateurs », précité, p. 633.

⁵ *Evaluation de la situation actuelle et des perspectives à moyen terme de la sécurité alimentaire mondiale*, FAO, Rome, 1995, CFS/95/2.

⁶ - T. Giordano, Y. Jadot, L. Tubiana, B. Vergriette, « Sécurité alimentaire, Etats et marchés internationaux », in *Démeter – 1997-1998*, Ed. Colin, Paris, pp. 129-190.

- D'autres sources estiment à 840 millions le nombre de personnes souffrant de faim dans le monde : voir M. Vega, L. Bontoux, M. Kern, « L'agriculture européenne face à l'évolution de la demande alimentaire mondiale », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE, 1999, n° 39, pp. 30-37, p. 30.

abondance »¹ est régulièrement dénoncé. Les années 60 et 70 ont, elles, été marquées par l'émergence de la notion d'autosuffisance alimentaire, présentée comme un gage d'indépendance des pays alors dits sous-développés. Simultanément, des stratégies de développement ont été élaborées et leur mise en œuvre doit être facilitée par les pays industrialisés dans un esprit de juste échange solidaire.

Dans ce contexte d'autres facteurs seront également importants, notamment le caractère durable de la croissance de la demande alimentaire dans les décennies à venir², alors même que l'augmentation de la productivité agricole s'est ralentie. Relancer cette dernière n'est pas aisée à l'heure où le respect de nouvelles exigences s'impose, comme la protection des équilibres environnementaux et de ressources naturelles telles que l'eau³. L'ajustement de l'offre et de la demande reste donc, plus que jamais, un enjeu majeur dont la satisfaction est complexe et aléatoire⁴. Les risques de perturbation des marchés mondiaux sont, quant à eux, accrus du fait de la réduction sensible du volume des subventions publiques, que les autorités des pays industrialisés peuvent octroyer en vue de l'exportation de produits agricoles, et cela depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture⁵ conclu en 1995 dans le cadre de l'OMC⁶.

De plus, les disparités entre les grands ensembles continentaux ont eu tendance à se renforcer. A l'inverse de la tendance générale, le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation en Afrique sub-saharienne est ainsi passé de 54 millions en 1970 à 175 en 1990⁷. Le commerce de denrées alimentaires donne, par ailleurs, trop souvent lieu à d'importantes opérations financières, largement spéculatives, qui tirent profit de pénuries cycliques, endémiques voire entretenues. Les pays importateurs nets de produits destinés à assurer

¹ T. Giordano, Y. Jadot, L. Tubiana, B. Vergriette, « Sécurité alimentaire, Etats et marchés internationaux », *op. cit.*, p. 132.

² Les perspectives à long terme indiquent une augmentation de la demande de denrées alimentaires en raison de « la croissance de la population et de l'élévation des revenus » : Communication de la Commission, *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume I, p. 27.

³ T. Giordano, Y. Jadot, L. Tubiana, B. Vergriette, « Sécurité alimentaire, Etats et marchés internationaux », *op. cit.*, p. 133.

⁴ - L. Bourgeois, T. Pouch, « La production agricole mondiale face à la croissance démographique », *Problèmes économiques*, 1998, n° 2.570, pp. 28-32.

- M. Vega, L. Bontoux, M. Kern, « L'agriculture européenne face à l'évolution de la demande alimentaire mondiale », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE, 1999, n° 39, pp. 30-37, pp. 31-33 : les auteurs mettent en avant l'augmentation de la population mondiale, de surcroît concentrée dans les régions tropicales et subtropicales, et la croissance du revenu global qui s'accompagne d'une modification des habitudes alimentaires. Ce dernier point se caractérise en particulier par l'augmentation de la consommation de viande qui implique une demande accrue de céréales pour l'alimentation du bétail.

⁵ Accord sur l'Agriculture, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, pp. 40-71.

⁶ - T. Dumont, *L'insertion de la Politique agricole commune dans la nouvelle réglementation mondiale des échanges*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris 1, 1995, 574 pages.

- Voir sur la nécessité de prendre en compte la situation particulière des pays en voie de développement : *Préparations des futures négociations commerciales multilatérales : questions à étudier sous l'angle du développement* : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, Ed. Publication des Nations Unies, 2000, 200 pages, sp. pp. 46-48 ;

- Voir sur l'incidence de l'Accord agricole : *L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay – Une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*, Ed. OCDE, 2001, 191 pages.

⁷ T. Giordano, Y. Jadot, L. Tubiana, B. Vergriette, « Sécurité alimentaire, Etats et marchés internationaux », *op. cit.*, p. 135.

l'alimentation de leur population¹ sont donc condamnés à recourir massivement à des apports extérieurs², ce qui peut constituer un handicap d'autant plus lourd que leur degré de développement économique est faible. Enfin, les politiques agricoles occidentales ont été imparfaitement inscrites dans une approche globale des problèmes d'accès à la ressource alimentaire. Le fort soutien financier accordé aux exportations occidentales de produits agricoles, par le biais du versement de subventions aux producteurs, a en effet entraîné un affaiblissement des prix mondiaux de la plupart des productions agricoles. Les tentatives de développement endogène du secteur agricole de pays en développement ont pu en être freinées³, accentuant alors leur dépendance extérieure. Cette dernière se répercute négativement sur l'équilibre de la balance des paiements⁴ de ces pays.

L'accès à l'alimentation reste donc un problème aigu dans de nombreux Etats même si le « *droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive* » est proclamé⁵. Les difficultés alimentaires mondiales confèrent ainsi un caractère quasi stratégique⁶ à ces produits. Sous nos cieux, le modèle économique libéral n'est pas, non plus, parvenu à éradiquer toute difficulté et une part non négligeable, même croissante, de la population ne peut accéder à une alimentation quantitativement suffisante en raison de grandes difficultés sociales et économiques⁷.

Ces situations largement contrastées – entre abondance et pénurie voire exclusion – mettent en lumière la nécessité de mener toute réflexion relative au mode d'appréhension juridique de l'alimentation dans une perspective mondiale⁸ et sociale. L'analyse juridique devrait alors être conduite de front avec une expertise socio-économique afin d'élaborer des plans durables de développement, complétés par l'octroi d'aides conjoncturelles destinées aux pays confrontés à de graves problèmes alimentaires et aux populations en difficulté quelle que soit

¹ R. Ruggiero, « Tour d'horizon de la première année d'activité de l'OMC », extraits, *Focus OMC*, décembre 1995, n° 7, pp. 5-17, sp. p. 10.

² Le monde arabe souffre, par exemple, d'un déficit alimentaire important : il est contraint d'importer 50 % des calories consommées et ainsi 15 à 30% des importations alimentaires mondiales, selon les années, sont consommées par seulement 4 % de la population planétaire ; voir M. Jari, *La question de la sécurité alimentaire dans le monde arabe*, Thèse en science politique, Université de Bordeaux 4, 1996.

³ Plus généralement des critiques sont adressées aux mécanismes des politiques agricoles de l'ensemble des pays industrialisés. En influençant la structure des marchés mondiaux des produits alimentaires de base, elles auraient contribué à maintenir des prix mondiaux particulièrement bas, décourageant par la même les efforts d'auto-développement de certains pays ; voir M. Flory, « Mondialisation et droit international du développement », *RGDIP*, 1997, n° 3, pp. 609-633.

⁴ Sur cette notion économique voir : J. Brémont, M.-M. Salort, *Initiation à l'économie*, Ed. Hatier, Paris, 1986, 392 pages, pp. 125-129.

⁵ Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, accompagnée du Plan d'action, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation*, 13-17.11.1996, Rome, 1^{ère} partie, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 1997, WFS 96/REP.

⁶ Les produits alimentaires relèvent précisément des « *matériaux stratégiques aux Etats-Unis* » : I. de Garine, « Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoires des mœurs*, op. cit., p. 1467.

⁷ - Près de 57 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté en 1993 dans la Communauté européenne, *L'Europe sans frontières*, Ed. OPOCE, 1997, n° 7/8, p. 4 ;

- Depuis lors, cette tendance s'est confirmée et ainsi 18 % de la population est considérée comme ayant de faibles revenus (notion relative qui correspond à 60 % du revenu médian de chaque Etat membre) : *Statistiques en bref – Population et conditions de vie*, Ed. Eurostat, thème 3, n° 1/2000, p. 3.

⁸ S. Brunel et Y. Léonard (sous la direction de), *Les problèmes alimentaires dans le monde*, Ed. La documentation française, Coll. Cahiers Français, Paris, 1996, 112 pages.

leur localisation¹. Dans cette perspective la Communauté européenne², et plus largement la communauté internationale³, ont une responsabilité majeure à assumer⁴ afin « *de contribuer à la sécurité alimentaire mondiale* »⁵. La Communauté y participe grâce à sa politique de coopération au développement⁶, à des actions d'urgence⁷ et aux mesures destinées, sur le territoire communautaire, aux groupes de population exclus⁸.

Devant un tel tableau, une étude des différentes voies susceptibles d'être explorées pour améliorer, quantitativement, l'approvisionnement alimentaire humain – dans la Communauté et en dehors – serait tout à fait pertinente. Elle relève cependant largement plus de la sphère des sciences économiques⁹ que de l'approche juridique, qui sera ici privilégiée.

Il convient en ce sens de noter que les activités de production et de distribution d'aliments sont réglementées, depuis fort longtemps¹⁰, par les autorités nationales. En effet, les Etats européens ont, de longue date, cherché à assurer leur indépendance alimentaire tout en limitant les risques sanitaires liés à l'alimentation. La création de la Communauté Economique Européenne¹¹ s'est accompagnée de l'attribution de compétences de la part des Etats

¹ - Des organisations caritatives ont dénoncé les effets de la Politique Agricole Commune qui auraient contribué à renchérir le prix des produits alimentaires sur le territoire de la Communauté.

² Lors du Sommet Afrique-Europe placé sous l'égide de l'O.U.A. et de l'UE – Le Caire, 3-4 Avril 2000, les liens entre l'éradication de la pauvreté et la sécurité alimentaire ont été mis en avant, tout comme la nécessité « *d'améliorer l'accès et l'approvisionnement en denrées alimentaires et d'assurer une qualité nutritionnelle adéquate* ». Les Etats ont alors manifesté leur accord pour « *appuyer la sécurité alimentaire générale et les stratégies alimentaires adoptées par l'Afrique* » : Déclaration du Caire, 04.04.2000, points 97 et 99, *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, Paris, 2000, n° 11, p. 413.

³ L. André, J. Dutry, « La responsabilité internationale des Etats pour les situations d'extrême pauvreté », *Revue belge de droit international*, 1999, n° 1, pp. 58-85.

⁴ A. de Ravignan, L. Tubiana, « Où en est la réforme de l'aide alimentaire ? », *Problèmes économique*, 1998, n° 2.564, pp. 31-32.

⁵ - Communiqué final de la réunion du Comité de l'agriculture au niveau ministériel de l'OCDE, 5-6.03.1998, page 3.

- Rapport du Sommet mondial de l'alimentation, 13-17.11.1996, Rome, 1^{ère} partie, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, 1997, WFS 96/REP.

⁶ - Titre XX « Coopération au développement » CE ;

- Il faut d'ailleurs noter que la Communauté est le premier donateur au titre de l'aide extérieure ; voir sur ce point : 2000-2005 – *Donner forme à la nouvelle Europe*, Présentation par le Président R. Prodi devant le Parlement européen, 15.02.2000, Strasbourg, Bull. UE, supplément 1/2000, p. 11.

⁷ - Voir notamment : Règlement 1292/96 du Conseil du 27.06.1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, JOCE n° L 166 du 15.07.1996, page 1 ; Communication de la Commission *Evaluation et orientation du Règlement 1292/96* du Conseil, COM (2001) 473 final/2 du 12.09.2001.

- *Rapport annuel de la Commission sur l'aide humanitaire – 1998*, COM (1999) 367 final du 26.07.1999.

⁸ - Article 1er, Accord sur la politique sociale conclu entre les Etats membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Protocole n° 14 sur la politique sociale annexé au traité sur l'Union européenne, JOCE n° C 191 du 29.07.1992 ;

- Le traité d'Amsterdam fait de la lutte contre les exclusions un objectif de la Communauté et des Etats membres : Article 136 alinéa 2 CE ;

- Concrètement la lutte contre les exclusions implique des actions volontaristes voir : L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat – Droit Public, Paris, 1999, 525 pages, sp. pp. 117-118.

⁹ L. Malassis, « Concepts et enjeux de la géopolitique alimentaire », *Economies et Sociétés*, octobre-novembre 2000, AG n° 24, pp. 15-25.

¹⁰ P.-M. Vincent, *Le droit de l'alimentation*, Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, Paris, 1996, 127 pages, sp. pp. 14-48 : Chapitre II « Le droit de l'alimentation, son existence et son histoire ».

¹¹ Traité de Rome signé le 27.03.1957.

membres ¹ aux institutions de cette organisation à vocation générale. Depuis lors, les autorités communautaires assument, dans leur champ de compétences, la responsabilité d'encadrer juridiquement le secteur alimentaire. Des textes ont peu à peu été adoptés ² et désormais un vaste corpus juridique de droit communautaire régit la production, la commercialisation et la distribution des produits agricoles et alimentaires. Le traitement juridique de ces produits en droit communautaire est l'objet de notre recherche. La pertinence de ce dispositif, déjà discutée auparavant ³, a cependant été brutalement mise en cause à la suite du déclenchement d'une crise sanitaire de premier ordre.

L'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine, plus connue sous l'expression de maladie de la « Vache folle », a été révélée au grand public en mars 1996 et ses répercussions économiques ont affecté toute la filière de production bovine. Les autorités communautaires ont été amenées à adopter des mesures sanitaires au regard des éléments factuels pour contenir la propagation de l'épizootie et assurer la protection de la santé humaine. L'adoption de ces seules mesures n'a cependant pas suffi à clore cette crise dont les conséquences ont largement dépassé la seule filière de production affectée. Tel un facteur de rupture, la crise de la « Vache folle » a entraîné une profonde réorganisation des instruments juridiques en vigueur ⁴ et plus largement du mode institutionnel d'appréhension des questions alimentaires.



L'encadrement juridique des conditions de production et de commercialisation de l'alimentation est ainsi devenu un objet de réflexion de première importance. Pour éclairer les développements qui vont suivre, il importe de présenter le corpus juridique, adopté progressivement par les institutions communautaires, marqué initialement par une approche fragmentée (**Section 1**). L'analyse des étapes essentielles de la crise de la « Vache folle », quant à elle, met en lumière des dysfonctionnements majeurs, affectant par là même la pertinence de l'approche initialement retenue (**Section 2**). Face à un tel phénomène de rupture, il convient alors, en tenant compte des défis auxquels la Communauté est confrontée, d'envisager une approche renouvelée des questions alimentaires (**Section 3**).

SECTION 1 : La fragmentation du mode d'appréhension juridique d'un secteur alimentaire diversifié

¹ Article 3 CE ; Article 5-1 CE ; Article 7-1 CE ; voir sur ce point : D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Paris, 1997, 536 pages, pp. 72-73.

² La toute première directive adoptée par la Communauté le 23.10.1962 concernait d'ailleurs le secteur alimentaire. Elle dressait en effet la liste des matières colorantes autorisées : E. Gaerner, « Le contrôle des denrées alimentaires », in M. Fallon, F. Maniet (sous la direction de), *Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté européenne*, Ed. Story Scientia, Coll. Droit et consommation, Louvain-la-Neuve, 1990, 348 pages, pp. 121-124, sp. p. 121.

³ Voir notamment *infra* Section 1, II, B.

⁴ Voir pour une analyse complète des conséquences juridiques de cette crise : C. Blumann, V. Adam, « La PAC dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293.

L'alimentation humaine repose sur des produits issus du secteur primaire agricole ¹ et sur des produits transformés, à partir notamment des matières premières d'origine agricole, par l'industrie agro-alimentaire ². Ainsi, « *le secteur agricole [...] fait partie intégrante du circuit alimentaire ainsi que de la société toute entière* » ³. Ces deux secteurs économiques ⁴ sont vitaux pour la vie collective dès lors qu'ils poursuivent comme finalité commune la satisfaction des besoins alimentaires de la population.

La production des matières premières agricoles, la transformation et la distribution des aliments ⁵ ne constituent pas, pour autant, un complexe agro-alimentaire homogène ⁶ mais bien plus « *des activités cloisonnées* » ⁷, qui résultent de la forte spécialisation des unités économiques insérées dans des filières distinctes de production. Cette structure complexe doit répondre à la diversité des attentes alimentaires, identifiables à l'échelle du territoire communautaire (I).

Le caractère vital des productions agricole et alimentaire pour les populations et la diversité de leurs besoins objectifs et subjectifs sont, par ailleurs, autant d'éléments qui influent sur la nature et la teneur de la législation. Dans ce contexte, les autorités publiques, en charge de réguler la vie sociale, ont – dans le champ de leur compétence normative – adopté, selon une approche duale, un encadrement juridique pour ce secteur sensible ⁸ (II).

I. - La diversité du secteur alimentaire

¹ Activité ainsi qualifiée par les sciences économiques.

² Le secteur agro-alimentaire se réfère à l'activité des industries agro-alimentaires définies comme « *un cocktail* » d'activités hétérogènes, le point commun étant la convergence vers la consommation alimentaire », in J.-F. Audroing, *Les industries agro-alimentaires*, Ed. Economica, Coll. Economie Poche, Paris, 1995, 112 pages, p. 5.

³ F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Ed. Economica, 1987, 241 pages, p. 1.

⁴ - Il convient de noter que « *le secteur agro-alimentaire est le premier secteur économique au niveau communautaire et dans la plupart des Etats membres* » : *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, Bruxelles, 1999, 278 pages, p. 9 ;

- Voir également sur l'importance économique des secteurs agricole et alimentaire : Rapport fait au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement européen sur *l'industrie alimentaire*, Rapporteur : M. Thomas Raftery, 22.03.1989, A2-17/89/B, pp. 9-10 ;

- A. Lambert-Alcantara, « Les produits alimentaires de prestige », *Bulletin du Crédit National*, 1991, n° 2, pp. 74-89.

- *Panorama des entreprises européennes – Données 1989-1999*, Ed. Eurostat – OPOCE, 2000, 563 pages, sp. pp. 103-139 : Chapitre 3 « Produits alimentaires, boissons et tabac ».

⁵ « *Toute substance susceptible d'être digérée, de servir à la nutrition de l'être vivant* » : *Dictionnaire Le Petit Robert*, 1990.

⁶ Les deux secteurs sont pourtant étroitement liés. En effet, l'agriculture – pourvoyeur de matières premières – est dépendante de l'industrie agro-alimentaire – acteur de la valorisation des productions agricoles. C. Blumann met l'accent sur les liens étroits qui unissent l'agriculture et l'agro-industrie et les difficultés rencontrées pour distinguer certaines activités de production agricole et de transformation : C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, Paris, 1996, 555 pages, p. 39 et pp. 16-21.

⁷ J.-F. Audroing, *Les industries agro-alimentaires*, op. cit., p. 9.

⁸ L'agriculture est également considérée comme « un secteur sensible » tant au niveau national, communautaire qu'international : R. Ruggiero, « Tour d'horizon de la première année d'activité de l'OMC » (extraits), *Focus OMC*, 1995, n° 7, pp. 5-17, sp. p. 5.

Les matières premières agricoles ont vocation à satisfaire, directement ou après transformation, les besoins alimentaires de la population. Ces besoins sont, d'un point de vue quantitatif, relativement homogènes sur le territoire des quinze Etats membres¹, par conséquent la demande agro-alimentaire est qualifiée d'inélastique². En revanche, les pratiques culturelles, liées aux contraintes naturelles, forgent des modes alimentaires divers du Nord au Sud de l'Europe³ et ainsi les habitudes alimentaires, traversées également par des références identitaires, sont largement diversifiées selon les régions d'Europe (A). Cette diversité s'accompagne d'une perception hétérogène de la notion de qualité alimentaire au sein des Etats membres. Des critères, privilégiés par les uns ou les autres, il conviendra de dégager une définition (B).

A. L'hétérogénéité des pratiques culturelles et des habitudes alimentaires

La Communauté européenne se compose de quinze Etats membres soumis à des influences climatiques très contrastées : il suffit d'évoquer la Finlande ou la Grèce. Des contraintes naturelles, mais aussi des facteurs identitaires, fondent, dès lors, la diversité alimentaire européenne.

– Les contraintes naturelles comme l'ensoleillement, l'hygrométrie ou la composition des sols expliquent, par exemple, l'ancrage géographique de pratiques agricoles sur telle ou telle parcelle du territoire communautaire⁴. Il est alors possible d'identifier des productions locales adaptées aux facteurs exogènes et même directement liées à ces derniers⁵. De telles contraintes naturelles justifient également le maintien de modes alimentaires traditionnels⁶, identifiables à l'échelle d'un groupe d'Etats, d'un Etat, voire d'une région⁷.

Les « conditions de l'habitat humain et [de] la sociologie rurale »⁸ s'agrègent également aux contraintes naturelles et expliquent, par exemple, la localisation des modes productifs fromagers. Les productions de montagne se caractérisent ainsi par des fromages à pâte pressée de grande taille. Ce mode opératoire permet de valoriser l'ensemble du lait collecté dans un troupeau, tout en produisant un fromage de bonne tenue et aisé à transporter dans la

¹ De plus, l'influence des variations de prix est réduite sur les volumes consommés. Elle conduit le plus souvent à simplement déplacer la demande d'un produit vers un autre. Enfin, « lorsque leur niveau de vie s'améliore, les ménages augmentent leurs dépenses alimentaires moins vite que les dépenses qu'ils choisissent de consacrer à d'autres postes [...] » : P. Combris, « Les grandes tendances de la consommation alimentaire », *Problèmes politiques et sociaux*, Ed. La documentation française, Paris, 1999, n° 816, pp. 27-31, sp. p. 28.

² B. Yvars, *Economie européenne*, Ed. Dalloz, Coll. Précis Sciences Economiques, Paris, 1997, 536 pages, p. 146.

³ « On note le maintien de différences marquées entre les pays du Nord de la CE et ceux du Sud » : Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions *Sur l'état de la santé dans la Communauté européenne*, COM (95) 357 final du 19.07.1995, page 29.

⁴ Ces éléments sont particulièrement importants en matière de production vinicole.

⁵ M. Amisse-Gauthier, « L'or blanc des marais salants, un produit du terroir convoité », *RDR*, 2000, n° 279, pp. 35-38.

⁶ Voir, par exemple, le mode alimentaire méditerranéen : I. de Garine, « Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoire des mœurs*, op. cit., pp. 1584-1586.

⁷ P. Babayou, « Consommation alimentaire : les cultures régionales résistent », *Problèmes économiques*, 1996, n° 2.457, pp. 12-15.

⁸ P-M. Vincent, « Le fromage au lait cru », *EFLR*, 1992, n° 4, pp. 291-308, sp. p. 293.

vallée. Les productions de plaine se caractérisent, quant à elles, le plus souvent, par des fromages de petite taille à pâte molle, destinés à une consommation rapide.

— Au cours des dernières décennies, la production et la distribution des produits alimentaires se sont pourtant, en grande partie, affranchies des contraintes naturelles et des distances, pour être envisagées à l'échelle du Marché intérieur¹. Ainsi, l'agriculture dite moderne « s'émancipe des contraintes agricoles saisonnières »² et des facteurs endogènes. Ces évolutions techniques³ n'ont cependant pas éliminé toute diversité sur le territoire communautaire quant aux modes de production, aux produits obtenus et aux régimes alimentaires. C'est d'ailleurs un des éléments clés pour typer le mode de vie dominant d'un Etat⁴. Les facteurs identitaires jouent dès lors un rôle important. En effet, l'attachement des populations à certains produits alimentaires, dotés d'un réel pouvoir d'évocation, repose, avant tout, sur un « *fondement émotionnel* »⁵. Le pot-au-feu est, par exemple, un « *plat emblématique, perçu comme représentatif d'une cuisine française familiale et populaire* »⁶. Tout un imaginaire est associé à ces produits emblématiques. La composition des repas foisonne ainsi d'indices qui mettent en évidence les « *infinies variations auxquelles la satisfaction des besoins alimentaires a donné lieu dans les différentes cultures* »⁷, ce qui permet à certains auteurs d'affirmer que « *la table demeure le lieu de la conscience identitaire* »⁸.

La diversité des pratiques alimentaires, comme facteur d'hétérogénéité, a d'ailleurs été prise en compte par les juges de Luxembourg. La réalisation de la libre circulation des produits alimentaires contenant des additifs a été une entreprise difficile et de nombreuses réglementations nationales, susceptibles d'entraver les échanges commerciaux, ont été dénoncées devant la Cour de justice. Elle a ainsi statué sur la validité de mesures nationales qui prohibaient⁹ l'emploi de certains additifs ou imposaient le respect de conditions

¹ - M. Dony, « Application aux produits agricoles des règles relatives à la libre circulation des marchandises », *Journal of European Integration*, 1985, VIII, n° 2-3, pp. 173-212.

- P. Deboyser, « Le marché unique des produits alimentaires », *RMUE*, 1991, n° 1, pp. 63-90.

² I. de Garine, « Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoire des mœurs*, op. cit., p. 1472.

³ A. Oskam, S. Stefanou, « The CAP and Technological Change », in C. Ritson, D. R. Harvey (edited by), *The Common Agricultural Policy*, Ed. Centre for Agriculture and Biosciences — CAB — International, United Kingdom, Oxon, 1997, 440 pages, pp. 191-224.

⁴ K. G. Grunert, K. Brunso, L. Bredahl, « Food-related lifestyle in France and Germany », in I. Balderjahn, C. Mennicken, E. Vernet (edited by), *New Developments and approaches in Consumer behaviour research*, Ed. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1998, 343 pages, pp. 1-14.

⁵ P.-M. Vincent, « Le fromage au lait cru », précité, p. 291.

⁶ G. Carantino, « Voyage en pot-au-feu », in J. Csergo (sous la direction de), *Pot-au-feu — convivial, familial : histoires d'un mythe*, Ed. Autrement, Coll. Mutations, 1999, n° 187, 218 pages, pp. 35-66, sp. p. 35.

⁷ I. de Garine, « Alimentations et civilisations », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoire des mœurs*, op. cit., pp. 1511-1601.

⁸ J.-P. Branlard, « Aspects juridiques du goût », *RDR*, 1997, n° 257, pp. 531-542, sp. p. 533.

⁹ - CJCE 14.07.1983, *Sandoz*, aff. 174/82, *Rec.* p. 2445 (contentieux portant sur des nutriments) ;

- CJCE 10.12.1985, *Motte*, aff. 247/84, *Rec.* p. 3887 (première affaire concernant la libre circulation de produits contenant des additifs) ;

- CJCE 06.05.1986, *Ministère public / Muller*, aff. 304/84, *Rec.* p. 1521 (confirmation de la solution dégagée dans l'arrêt *Motte*) ;

- CJCE 12.03.1987, *Commission/Allemagne*, aff. 178/84, *Rec.* p. 1227 (arrêt de synthèse de la jurisprudence de la Cour sur ce point) ;

supplémentaires pour accepter des produits contenant des substances parfaitement admises dans l'Etat de production. La Cour a reconnu aux Etats membres, en l'absence de dispositions harmonisées et en présence d'incertitudes scientifiques, la compétence de « *décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes* »¹. Elle a cependant encadré l'exercice de cette compétence pour tenir compte de « *l'exigence de libre circulation des marchandises* »², en élaborant une véritable grille d'analyse pour apprécier le caractère justifié ou non de mesures nationales restrictives. Une attention particulière a alors été accordée aux « *habitudes alimentaires* »³, dont les particularités peuvent justifier des approches législatives nationales différentes⁴.

Ultérieurement, les conditions d'utilisation des additifs alimentaires, qui remplissent des fonctions très variées, ont été harmonisées par le biais d'une directive⁵. Il est à noter qu'il a alors été tenu compte de l'attention accordée par la Cour à la diversité des habitudes alimentaires. Ainsi, les effets des substances sont évalués à la suite d'expérimentations toxicologiques. Au-delà de ces données objectives, la directive indique qu'il doit être tenu compte de « *tout effet cumulatif, synergique ou de renforcement dépendant de [l']emploi* »⁶ du produit en cause. Pour répondre à cette prescription, l'identification des particularités alimentaires nationales ou régionales est nécessaire. La mise en évidence d'habitudes alimentaires spécifiques dans un Etat, susceptibles d'augmenter la quantité ingérée de l'additif évalué, impose ainsi d'appliquer un coefficient de sécurité supplémentaire par rapport aux résultats issus du seul protocole toxicologique.



L'existence d'habitudes alimentaires diversifiées résulte de l'adaptation humaine aux contraintes du milieu et exprime des facteurs identitaires. Seule une approche juridique adaptée et suffisamment souple peut l'appréhender, d'autant plus que « *l'intégration politique doit être poursuivie en tenant pleinement compte des identités, des cultures et des traditions nationales et régionales* »⁷.

La diversité alimentaire s'accompagne, de plus, d'une perception différente de la notion de qualité des aliments sur le territoire communautaire. Pour mettre en évidence cet élément supplémentaire d'hétérogénéité, certains auteurs⁸ proposent de regrouper, schématiquement, les Etats membres en deux ensembles⁹. Une ligne de partage peut, en

- Voir également : O. Morino, *La libre circulation des denrées alimentaires contenant des additifs*, Mémoire pour le DESS en droit agro-alimentaire, Faculté de droit, Nantes, 1994, 58 pages et annexes.

¹ CJCE 12.03.1987, *Commission / Allemagne*, précité, point 41.

² *idem*.

³ CJCE 12.03.1987, *Commission / Allemagne*, précité, point 44.

⁴ CJCE 6.05.1986, *Ministère public / Muller*, aff 304/84, Rec. p. 1511, point 20.

⁵ Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans des denrées alimentaires, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27.

⁶ Directive 89/107, précitée, Annexe II, point 3.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au CES et au Comité des régions *Objectifs stratégiques 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, COM (2000) 154 du 09.02.2000, page 1.

⁸ J.-P. Cochet, *La notion d'appellation d'origine en droit communautaire*, Thèse pour le doctorat en droit, Paris II, 1985, 410 pages.

⁹ E. Wright, « Names and claims », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 149-155, p. 150.

effet, être tracée entre les Etats disposant d'une tradition viti-vinicole sur leur territoire et ceux qui en sont dépourvus. A ces deux sous-ensembles correspondent traditionnellement des approches distinctes de la notion de qualité alimentaire.

B. La qualité des produits alimentaires, une notion polysémique

Parmi les produits proposés aux acheteurs, certains d'entre eux sont perçus comme étant des produits de qualité. Ils sont alors identifiés comme tels grâce à des indicateurs : mentions et autres étiquettes utilisées lors de la commercialisation des produits. L'institution juridique est intervenue pour garantir la véracité des indications fournies : tant pour protéger l'acheteur que pour assurer la loyauté des transactions commerciales.

Au sein de ces mentions, celles relatives à l'origine géographique des produits sont tout particulièrement utilisées. Elles sont juridiquement encadrées et le régime retenu d'un Etat membre à l'autre reflète des perceptions variables de la notion de qualité alimentaire – largement tributaire de l'attention accordée aux liens unissant territoire et produits. Le regroupement des Etats membres en deux entités, selon qu'ils possèdent ou non une tradition viti-vinicole, prend alors tout son sens et met en évidence que certains Etats membres privilégient une approche sanitaire de la qualité et d'autres une approche organoleptique (1). Par delà ces facteurs de diversité, des éléments émergent et leur mise en perspective permet de proposer *in fine* une définition de la notion de qualité appliquée à l'alimentation, valable à l'échelle de la Communauté (2).

1. La fonction des mentions relatives à l'origine géographique des produits, révélateur de perceptions différentes de la qualité

L'indication de l'origine des produits est un « *instrument de promotion commerciale pour le producteur* »¹ et d'information des consommateurs. L'exactitude de ces mentions doit être assurée dans un souci de concurrence saine et de loyauté commerciale. Ainsi la plupart des Etats membres disposent, de longue date, d'instruments juridiques destinés à sanctionner les pratiques frauduleuses.

— En Grande-Bretagne, l'indication d'une fausse origine géographique, ou pour le moins trompeuse, est prohibée tant pour les produits manufacturés qu'alimentaires, au titre des dispositions générales portant sur la loyauté des transactions commerciales². Des dispositions comparables se retrouvent dans le corpus juridique des pays scandinaves, du Danemark ou encore des Pays-Bas. Peu de pratiques alimentaires s'appuient, dans ces Etats, sur un ancrage géographique précis et les consommateurs ont essentiellement à leur disposition, dans les surfaces de vente, des produits dont la valorisation est assurée par l'apposition de marques commerciales, sans référence géographique. La qualité alimentaire renvoie alors à des critères sanitaires et d'hygiène. Les contrôles officiels – largement documentaires – sont là pour attester, tout au long du processus d'élaboration, cette qualité sanitaire. L'artisanat est

¹ F. Pollaud-Dulian, « Appellations d'origine », Ed. Répertoire Dalloz, Coll. Droit communautaire, 1998, point 1.

² A. Painter, « The origin of food products », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 23-28, sp. p. 23.

même parfois perçu comme une activité potentiellement à risques et la spécificité des productions culinaires est peu marquée. Ces Etats, dépourvus de tradition viti-vinicole, ne disposaient pas de signes distinctifs, tels que les appellations d'origine, destinés à assurer la protection et la valorisation de produits dont la spécificité découle du lieu de leur production.

– L'Allemagne se situe dans une situation intermédiaire. Cet Etat a disposé dès le début du siècle d'instruments juridiques généraux¹ mais aussi spécifiques, notamment en matière vinicole depuis les années 30. Ces dispositifs assurent la loyauté des transactions commerciales en sanctionnant toute fraude relative à l'origine ou à la provenance d'un produit². Ces derniers relèvent du droit de la concurrence³. Il revient aux juridictions d'assurer la protection des dénominations géographiques en se fondant à titre principal sur la réputation des produits. Les mentions spécifiques relatives au vin n'impliquent pas, de ce fait, l'identification de quelconques qualités particulières⁴ liées par exemple au savoir-faire des producteurs ou au terroir. Juridiquement, les mentions spécifiques du droit allemand s'analysent ainsi comme des indications de provenance⁵ et non comme des appellations d'origine⁶.

– En revanche, par-delà la recherche de la seule loyauté commerciale, certains Etats membres se sont dotés, de longue date, d'instruments qui associent, à la mention de l'origine géographique d'un produit, des qualités particulières liées à son mode d'élaboration. En France, une appellation d'origine est ainsi apposée si, et seulement si, le produit concerné est effectivement originaire du lieu géographique mentionné et que ce dernier lui a conféré, au

¹ Loi relative à la concurrence déloyale du 7.06.1909, *RGBl* p. 499.

² F.-K. Beier, R. Knaak, « The protection of direct and indirect geographical indications of source in Germany and the European Community », *International Review of industrial property*, 1994, n° 1, pp. 1-38, sp. pp. 3-13.

³ « Les produits agro-alimentaires de qualité spécifique », *Europe verte*, 1996, n° 1, Ed. OPOCE, 45 pages, sp. p. 11.

⁴ M. Hieronomi, « Les appellations d'origine en droit allemand et leur adaptation au Marché commun », in *Problèmes juridiques pratiques du Marché commun*, Actes du Colloque de juristes européens organisé par le Barreau de Lyon, 14-15.05.1962, Ed. Imprimerie des petites affaires lyonnaises, 1964, 159 pages, pp. 110-114, sp. p. 112.

⁵ - « L'indication de provenance est un terme géographique indiquant le lieu d'origine d'un produit et lié dans l'esprit du public à une connotation de qualité » : A. Chavanne, J.-J. Burst, *Droit de la propriété industrielle*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 4^{ème} édition, 1993, 823 pages, sp. p. 484 ; voir pour une définition claire de la notion d'indication de provenance au terme de la jurisprudence française : Cour d'appel de Paris, 06.02.1986, *Annales*, 1986, p. 11.

La Cour de justice a fait appel à une définition beaucoup plus restrictive de la notion d'indication de provenance : « la localisation géographique de l'origine d'un produit doit imprimer à celui-ci une qualité et des caractères spécifiques de nature à l'individualiser » CJCE, 20.02.1975, *Commission / Allemagne* « arrêt Sekt », aff. 12/74, *Rec.* p. 181, point 7 ; la position de la Cour a été critiquée en ce qu'elle gomme la distinction entre les indications de provenance et les appellations d'origine ; voir sur ce point : F.-K. Beier, « La nécessité de protéger les indications de provenance et les appellations d'origine dans le Marché commun », *Propriété industrielle*, 1977, juin, p. 160 et également F. Pollaud-Dulian, « Appellations d'origine », Ed. Répertoire Dalloz, Coll. Droit communautaire, 1998, point 19.

⁶ - L'appellation d'origine désigne un produit originaire d'un pays, d'une région ou d'une localité et « dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique, comprenant des facteurs naturels et humains », Article 2-1, Arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international, 31.10.1958, *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 828, n° 13172, p. 205.

- Il faut préciser, que contrairement aux indications de provenance pour lesquelles le consommateur attribue subjectivement certaines qualités au produit en cause, les critères d'une appellation d'origine – qui fixe les qualités particulières d'un produit – sont prévus dans un texte juridique ayant force obligatoire : voir A. Chavanne, J.-J. Burst, *Droit de la propriété industrielle*, op. cit., p. 484.

fil du temps, des caractères particuliers résultant de la conjonction de facteurs naturels et humains¹. A la différence du régime allemand fondé sur une reconnaissance jurisprudentielle, la protection des dénominations géographiques est là assurée par un mécanisme d'enregistrement officiel². La reconnaissance d'une appellation se traduit par l'octroi d'un droit exclusif de propriété industrielle³ aux producteurs de la région déterminée⁴, dont les produits répondent aux exigences officiellement consacrées. Les producteurs concernés utilisent dès lors collectivement l'appellation enregistrée⁵.

La mise en valeur et la protection des qualités organoleptiques des produits est alors privilégiée. Cette approche est l'apanage des pays du Sud de la Communauté, tous producteurs vinicoles : France, Espagne, Italie ou encore Portugal. La diversité culinaire, liée au terroir, est là fondée sur des recettes traditionnelles et constitue une richesse culturelle. Ces Etats assurent la protection de cette diversité par le biais de législations anciennes⁶.



La protection de l'authenticité des mentions qui se réfèrent à l'origine géographique d'un produit renvoie donc à des réalités différentes et introduit une ligne de partage, schématiquement, entre les Etats du Nord et du Sud de la Communauté⁷. La conclusion de conventions, bilatérales⁸ ou multilatérales⁹, a d'ailleurs été nécessaire pour éviter des conflits entre ces différentes approches. Au Nord, la notion de qualité renvoie, avant tout, à la qualité sanitaire des produits, alors même que les Etats du Sud accordent une attention particulière aux qualités organoleptiques des produits, souvent liées au territoire de production. Ces différences de perceptions sont anciennes. Peu à peu, des éléments permettent cependant de dépasser ce clivage et une définition commune de la notion de qualité des produits alimentaires tend alors à émerger.

¹ - Article L 721-1, Code français de la Propriété industrielle, issu de la Loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine, modifiée et complétée par la loi n° 66-482 du 6 juillet 1966, JORF du 7.07.1966 et la loi n° 90-558 du 2 juillet 1990, JORF du 6.07.1990.

- Voir également : A. Chavanne, J.-J. Burst, *Droit de la propriété industrielle*, op. cit., pp. 793-808.

² En France, l'Institut National des Appellations d'Origine est compétent.

³ Article 1-2, Convention d'Union de Paris pour la protection de la propriété industrielle – Marques, 20.03.1883, *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 828, n° 11851, p. 305.

⁴ C. Barrère, « La constitution d'un patrimoine juridique comme mode de construction d'un patrimoine économique : l'appellation d'origine Champagne », *RDR*, 2000, n° 288, pp. 601-608 : l'auteur analyse l'action du secteur viti-vinicole champenois, et notamment des « grandes maisons », qui a abouti à la création du régime de l'appellation d'origine.

⁵ D. Laugier, « La protection des appellations d'origine en droit communautaire », *Revue internationale de la propriété industrielle et artistique*, 1979, n° 116, pp. 326-330, sp. p. 327.

⁶ L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1905 autorise tout cocontractant, trompé sur l'origine de la marchandise objet du contrat, à saisir la juridiction répressive. Ce texte a initié la législation postérieure relative à la protection des appellations d'origine.

⁷ P. Creysse, « A propos des signes de qualité des produits alimentaires », (entretien), *Industries alimentaires et agricoles*, 1994, n° 6, pp. 318-320.

⁸ Convention franco-allemande signée à Bonn le 08.03.1960, entrée en vigueur le 07.05.1961 ; cette convention a préfiguré un vaste ensemble conventionnel relatif aux indications de provenance et aux appellations d'origine, voir par exemple : Convention bilatérale franco-espagnole sur la protection des appellations d'origine, des indications de provenance et des dénominations de certains produits, signée à Madrid le 27.06.1973, JORF 18.04.1975, p. 4011.

⁹ Convention internationale de Stresa sur les dénominations d'origine et les noms des fromages de 1951.

2. Une proposition de définition de la qualité alimentaire

Une définition de la notion de qualité alimentaire est à rechercher dans la synthèse des différentes approches qui prédominent sur le territoire communautaire. De plus, chaque individu entretient un rapport personnel à l'alimentation et élabore sa propre hiérarchie – variable selon que le repas se veut festif ou non – des critères identifiant un aliment comme étant de qualité : critères sanitaires, nutritionnels, organoleptiques ou encore économiques. Ces éléments s'interpénètrent et leur somme conduit à percevoir la qualité d'un produit. La prise en compte des attentes consuméristes est donc essentielle pour parvenir à une réelle satisfaction de l'acheteur ¹.

La qualité des produits destinés à l'alimentation humaine a ainsi été présentée comme la « capacité des produits à répondre de façon régulière aux besoins du consommateur », constitués des « besoins explicites » c'est-à-dire la « satisfaction au niveau du goût, de l'odeur, des qualités organoleptiques » et des « besoins implicites » c'est-à-dire la « sûreté ou encore l'hygiène alimentaire et la santé ou les facteurs nutritionnels » ². Deux formules résument ces différents types de besoins, d'une part la « Qualité-Spécificité-Excellence » et d'autre part la « Qualité-Sûreté-Santé-Régularité ». Ces deux expressions recouvrent les perceptions dominantes de la notion de qualité alimentaire au sein des Etats membres ³ : la première renvoie à l'approche latine – marquée par la place faite à des critères subjectifs –, la seconde – plus objective – répond à la démarche nordique d'identification des produits de qualité.

Il ne faut cependant pas opposer ces deux approches. Un produit de qualité se doit de répondre globalement à l'ensemble des besoins énoncés. La qualité-sanitaire et la qualité-excellence constituent donc les deux faces d'une même réalité. Elles sont le plus souvent complémentaires, cependant la qualité-sanitaire peut elle être satisfaite de façon autonome. Désormais la recherche d'une plus grande « Qualité-Spécificité-Excellence » tend à s'étendre au-delà de son aire géographique traditionnelle d'implantation ⁴. La qualité alimentaire devient donc une notion composite, qui recouvre deux réalités fondées sur les attentes des utilisateurs finals : la qualité-sanitaire et la qualité-excellence. La qualité-sanitaire constitue un socle commun, fondée sur une donnée objective. La qualité-excellence s'agrège à la qualité-sanitaire et l'enrichit pour apporter à la fois aux acheteurs les garanties de sécurité et d'hygiène qu'ils sont en droit d'attendre et assurer la pérennité de productions ayant une

¹ R. L. Olivier, « Quality and satisfaction : similarities and differences », in *Satisfaction – A behavioral perspective on the consumer*, Ed. Mc Graw-Hill International, Singapore, 1997, 432 pages, pp. 177-184.

² Ces éléments de définition ont été proposés à l'issue d'un travail mené en France par un Groupe de « réflexion stratégique » constitué en 1987, et présidé par Monsieur le Conseiller d'Etat Creysse. Ce groupe représentatif de tous les acteurs du secteur était chargé, par les Ministères de l'agriculture et de l'industrie, de mener à bien une vaste consultation auprès des professionnels afin de préciser le contenu de la notion de qualité alimentaire et de faire des propositions pour favoriser le développement de la normalisation. Cette technique consiste à encadrer une production par le biais de normes. Une norme est constituée d'un ensemble de prescriptions techniques. Des organismes compétents composés de représentants des professionnels élaborent les normes, qui sont ensuite d'application volontaire ; « Pour une stratégie de Normalisation », *Enjeux*, n° 113, tiré à part, février 1991, p. 21.

³ Voir *supra*.

⁴ La création de signes distinctifs communautaires fondés sur l'origine géographique des produits a renforcé cette évolution : voir *infra*, Partie I, Titre II, Chapitre I, Section 2.

place privilégiée au sein du patrimoine gastronomique de certains Etats¹, comme les fromages fermiers au lait cru en France².

Au-delà de la dimension sanitaire et organoleptique, une attention croissante est désormais portée aux conditions de fabrication et aux conséquences des modes de production sur l'environnement³ et le tissu économique et social. Des démarches alternatives se développent à travers, par exemple, l'agriculture biologique⁴. L'agriculture conventionnelle n'est pas restée en dehors de ce mouvement. Les mécanismes agricoles ont, peu à peu, intégré cette nouvelle donnée⁵ et la réforme agricole adoptée en 1992⁶ a d'ailleurs marqué une accélération de ce processus⁷. Depuis lors, l'octroi de certains instruments financiers est conditionné au respect d'exigences environnementales. La notion de qualité inclut alors une référence non seulement à la qualité du produit mais aussi à celle de son mode de fabrication.

La synthèse de l'ensemble de ces paramètres conduit à définir un produit de qualité comme : un produit sain — au regard des exigences sanitaires —, à même de satisfaire les besoins nutritionnels et les attentes organoleptiques de la personne qui l'ingère, et dont l'impact du mode de production sur le milieu est évalué et encadré.

¹ Ce type de produits répond à des critères de qualité complexes, ce qui entraîne souvent leur renchérissement. Ces produits doivent alors rencontrer une demande solvable pour s'imposer sur le marché.

² *Guide national des bonnes pratiques en production fromagère fermière*, Ed. Institut de l'élevage, Paris, 1993, 232 pages.

³ - G. Paillotin, D. Rousser, « Le consommateur et l'agriculture de masse », in *L'agriculture, le scientifique et le consommateur*, Ed. Bayard, Coll. Science et Société, Paris, 1999, 182 pages, pp. 43-48.

- *L'agriculture et l'environnement : enjeux et stratégies*, Ed. OCDE, 1998, 40 pages.

⁴ Règlement 2092/91 du Conseil du 24.06.1991 relatif aux produits issus de l'Agriculture Biologique, JOCE n° L 198 du 22.07.1991, page 1 ; modifié par : Règlement 1804/99 du Conseil du 19.07.1999 pour y inclure les productions animales, le règlement 2092/91, JOCE n° L 222 du 24.08.1999, page 1 ; voir F.-X. Michel, « Production biologique : de l'environnement à la qualité », *RDR*, 1999, n° 269, pp. 29-34 ; voir également : *L'agriculture biologique — Guide sur la réglementation communautaire*, Ed. OPOCE — Commission européenne, 2001, 28 pages.

⁵ - Voir notamment pour des textes précurseurs : Livre vert de la Commission relatif aux *Orientations futures de la Politique Agricole Commune*, COM (85) 333 final du 17.07.1985 ; pour un exemple de texte explicitant le lien entre l'environnement et l'agriculture : Règlement 797/85 du Conseil du 12.03.1985 relatif aux orientations futures de la Politique Agricole Commune, JOCE n° L 93 du 30.03.1985, page 1.

- N. J. Bandara, « Quelles voies vers l'extensification des terres agricoles ? », *RMCUE*, n° 358, 1992, pp. 397-402.

- S. Leclerc, *Politique Agricole Commune et environnement*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, Ed. Apogée, Rennes, 1993, 141 pages, sp. pp. 97-132 : Chapitre 2 « L'écologisation des actions fondées sur la Politique Agricole Commune ».

- J. Guyomarch, *L'intégration de l'environnement dans les politiques intracommunautaires*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, Ed. Apogée, Rennes, 1995, 128 pages.

⁶ Sur la réforme de la Politique Agricole Commune intervenue en 1992 : voir Rapport d'activité de la Communauté européenne *La situation de l'agriculture dans la Communauté — 1992*, Ed. OPOCE, 1993, 442 pages ; voir également : Règlement 2078/92 du Conseil du 30.06.1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JOCE n° L 215 du 30.07.1992, page 85.

⁷ A la fin des années 80, il était possible de dresser un maigre bilan. En effet, « en matière agricole, il n'y a pas eu jusqu'à présent, exception faite des mesures prises pour la montagne, de véritable prise en considération de l'environnement » : R. Toulemon, « La prise en considération de l'environnement dans les autres politiques communautaires : en particulier dans la réforme de la Politique Agricole Commune », in J. Charpentier (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 69-83, sp. pp. 75-83 « L'exemple de la politique agricole ».

La qualité alimentaire repose ainsi sur des critères qui se réfèrent tant à la qualité du produit qu'à la qualité du mode de fabrication. L'évaluation du respect de ces différents critères repose sur des instruments juridiques tels que les contrôles officiels ou les démarches volontaires des opérateurs économiques fondées sur les auto-contrôles, que nous aurons l'occasion d'évoquer plus avant ¹.



Le respect des exigences posées pour satisfaire la qualité sanitaire est une obligation intangible. Elle pèse, notamment, sur l'industrie agro-alimentaire amenée à valoriser des matières premières agricoles susceptibles d'être hautement périssables. Au-delà des critères sanitaires, la prise en considération de données plus subjectives s'impose dès lors que la satisfaction de certaines habitudes alimentaires renvoie à la consommation de produits typiques, inclus dans le patrimoine culturel de certains Etats.

L'organisation de la production agricole et de l'industrie agro-alimentaire doit donc répondre à la fois aux exigences sanitaires et aux attentes alimentaires diversifiées. Ces contraintes ont pesé sur les choix – politiques puis juridiques – opérés par les autorités communautaires. La finalité commune de ces produits – nourrir les populations – aurait pu déboucher sur un traitement juridique unique. Les autorités communautaires ont opté pour une approche sectorielle. Un facteur de dualité a alors été introduit et deux corpus juridiques ont été édifiés.

II. - La dualité de l'encadrement juridique du secteur alimentaire

Le sceau de la dualité estampille l'activité législative relative à l'alimentation. Deux ensembles législatifs se sont développés parallèlement. Ils sont fondés sur des bases juridiques différentes, qui impliquent l'application de deux procédures législatives. L'adoption de la législation agricole a débuté dès les premières années de la construction communautaire, sur la base d'un fondement juridique spécifique prévu dans le traité ² (B). Par ailleurs, des actes juridiques fondés sur les dispositions générales pertinentes du traité ³ ont contribué à rendre effective la libre circulation des marchandises ⁴, rythmant la réalisation du Marché intérieur (A).

¹ Voir *infra* Partie II, Titre I, Chapitre 2.

² Article 37 CE.

³ Article 28 CE, Article 95 CE.

⁴ Articles 28 à 31 CE et articles 94 à 97 CE.

A. La réalisation de la libre circulation des produits, fondement d'un vaste corpus

La large gamme de produits disponibles d'un Etat membre à l'autre traduit la diversité des habitudes alimentaires à l'échelle communautaire. La libre circulation des marchandises ¹ – liberté fondamentale inscrite dans le traité ² – s'est appliquée peu à peu à ces produits, conformément au caractère général et indivisible du Marché commun projeté dès 1958. La Communauté a alors simultanément répondu à plusieurs défis : créer les conditions d'une réelle libéralisation des échanges à l'échelle du territoire communautaire, assurer une protection effective des impératifs d'ordre public – protection de la santé, de la sécurité, de la loyauté des transactions commerciales – ³, préserver la diversité alimentaire et informer les acheteurs. Animée par le souci de garantir une dimension protectrice lors de la réalisation du Marché intérieur, la Communauté a développé concurremment deux méthodes ⁴.

– La première méthode sanctionne, par la voie contentieuse ⁵, les réglementations nationales constitutives d'entraves à la libre circulation des marchandises sur le fondement de l'article 28 CE. Il revient à la Commission d'identifier, préalablement, les obstacles nationaux aux échanges et de veiller ensuite à leur élimination ⁶. La tâche de cette dernière s'est trouvée compliquée quand des Etats membres ont invoqué, directement ou indirectement, la protection de la santé publique pour justifier une restriction à l'accès de leur territoire aux produits originaires d'autres Etats membres ⁷.

– Une seconde méthode a été également initiée pour éviter la prolifération « *d'entraves résiduelles au libre échange* » ⁸ fondées, notamment, sur la protection de la santé. Des travaux d'harmonisation des législations nationales ont été entrepris et les produits destinés à l'alimentation ont été concernés, au premier chef, par ce vaste travail ⁹.

¹ La Cour de Justice a défini largement la notion de marchandise : tous « *produits appréciables en argent et susceptibles comme tels, de former l'objet de transactions commerciales* » : CJCE, 10.12.1968, *Commission c/ Italie*, aff. 7/68, *Rec.* p. 618, *sp.* p. 627.

² Articles 23 à 31 CE.

³ M. Ayral, « Le Marché intérieur à 700 jours de l'échéance du 31.12.1992 : bilan et perspectives », *RMCUE*, 1991, pp. 101-141, *sp.* p. 103.

⁴ N. Fraselle, « La protection du consommateur et son intégration dans la politique communautaire de l'alimentation : orientations, acquis, évaluation », *EFLR*, 1994, n° 1, pp. 1-29, pp. 1-19.

⁵ Article 226 CE.

⁶ Article 211 CE.

⁷ L'obligation faite aux opérateurs originaires d'autres Etats membres de solliciter l'octroi d'une autorisation nationale préalablement à la commercialisation de produits contenant des additifs a été validée par la Cour. Seule une interdiction totale de commercialisation est prohibée : CJCE, 10.12.1985, *Motte*, aff. 247/84, *Rec.* p. 3887.

⁸ G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Poitiers, 1994, 490 pages, pp. 17-48 Chapitre I « Nécessité du recours au processus d'harmonisation ».

⁹ - Résolution du Conseil du 28.05.1969 établissant un programme en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de denrées alimentaires, résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres, JOCE n° C 76 du 17.06.1969, page 5.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Achèvement du marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 08.11.1985.

- Communication de la Commission concernant la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la

Initialement ¹, la Communauté a envisagé une harmonisation systématique – produit par produit – et détaillée des législations nationales. La Commission a par conséquent présenté de nombreuses propositions de directives – dites verticales. L'adoption de ce cadre législatif commun, sur le fondement de l'ex-article 100 du traité CE, n'a pas été aisée. Les difficultés, liées au degré élevé de précision des textes discutés, ont été renforcées par la procédure législative alors pertinente en matière d'harmonisation des législations. Le Conseil des ministres devait, en effet, parvenir à un vote unanime pour faire d'une proposition, présentée par la Commission, un texte définitif ². Les discussions interminables, relatives à certaines propositions, pouvaient alors rendre nécessaire leur refonte afin de tenir compte de l'évolution des sciences et techniques. Ces lenteurs impliquaient, de plus, le maintien préjudiciable de lacunes réglementaires dans l'intervalle de temps.

Consciente de ces difficultés, accrues par le lourd travail ultérieur de gestion inhérent à une législation détaillée, la Commission a entrepris, dès la fin des années 1970, une réflexion de fond destinée à faciliter la libre circulation des marchandises, et tout particulièrement celle des produits du secteur de l'alimentation ³, sans avoir recours à l'adoption de la multitude de directives verticales envisagées.

La Cour de justice des Communautés a alors joué un rôle clé. Elle a dégagé des principes qui ont permis à la Commission de structurer une nouvelle stratégie législative – la Nouvelle approche ⁴. Cette jurisprudence ⁵ a été décisive pour l'évolution ultérieure du droit communautaire.

La Cour devait, en l'espèce, statuer sur deux questions préjudicielles en interprétation ⁶ introduites par une juridiction germanique : Hessisches Finanzgericht. La réglementation en cause ⁷ imposait, pour toutes les liqueurs de fruits commercialisées sur le territoire allemand, une teneur alcoolique minimale de 25°. Le Cassis de Dijon, dont le degré d'alcool oscille entre 15° et 20°, se voyait en conséquence refuser l'accès du territoire allemand.

Ce cas d'espèce a donné l'occasion à la Cour de se prononcer sur une question de portée générale : des mesures nationales applicables, sans distinction, aux produits nationaux et

Communauté, JOCE n° C 271 du 24.10.1989, page 3.

¹ G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, op. cit., pp. 49-91 : Chapitre II « L'évolution de la stratégie européenne d'harmonisation des législations nationales ».

² Au terme de l'article 94 CE, les textes d'harmonisation sont arrêtés par le Conseil sous forme de directives, l'article 95 CE laisse, en revanche, le choix de l'instrument juridique utilisé, la pratique montre cependant que le recours à la directive est le plus fréquent.

³ - *The « cost of the non-Europe » in the foodstuffs industry – Working Group*, Ed. OPOCE, 1988, 752 pages ; voir sur ce point : G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, op. cit., pp. 62-64.

- Rapport fait au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement européen sur *l'industrie alimentaire*, Rapporteur : M. Thomas Raftery, 22.03.1989, PEdoc. A2-17/89/B, pp. 10-13.

- Résolution du Parlement européen du 14.04.1989 sur *l'industrie alimentaire*, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 344, point 2.

⁴ A. Mattera, « L'article 30 du traité CEE, la jurisprudence « Cassis de Dijon » et le principe de reconnaissance mutuelle », *RMUE*, 1992, n° 4, pp. 13-68.

⁵ CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Zentral A.G.*, aff. 120/78, *Rec. p.* 649, concl. de l'Avocat général F. Capotorti.

⁶ Article 234 CE.

⁷ Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen du 28.02.1958, Bundesanzeiger n° 48 du 11.03.1958.

originaires des autres Etats membres peuvent-elles constituer des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 28 CE ? Il convient de préciser que les dispositions nationales en cause portaient sur une question non réglementée au niveau communautaire ¹.

La Cour a validé l'exercice par les Etats membres de compétences normatives pour encadrer de telles questions et ainsi la diversité normative susceptible d'en résulter. Pèse cependant sur les Etats, l'obligation de garantir le droit de libre circulation des produits originaires des autres Etats membres, dès lors que ces produits sont conformes à la législation de leur Etat de production. Le principe de reconnaissance mutuelle, qui présume l'équivalence des législations ² et des contrôles nationaux, a ainsi été consacré et son application ultérieure devait marquer une évolution fondamentale du système communautaire.

La Cour a, ensuite, implicitement, admis que l'absence de réglementation communautaire harmonisée ne faisait pas obstacle à l'application de l'article 28 CE et qu'il convenait d'apprécier si la disposition nationale en cause constituait ou non une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative ³ au regard de la libre circulation des marchandises. En l'espèce, la Cour a analysé la législation allemande comme un obstacle aux échanges ⁴, qu'elle n'a cependant pas sanctionné *ipso facto*.

La Cour a, en effet, recherché si les autorités allemandes étaient en mesure de démontrer le caractère nécessaire de la disposition discutée. Les juges de Luxembourg ont pour cela inauguré la notion « d'exigence impérative ». Cette notion est conçue comme regroupant des justifications invocables au soutien de dispositions nationales contraires au droit communautaire. La Cour a ainsi énuméré « [...] *la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs* » ⁵. Elle a, par la suite, enrichi cette liste indicative en reconnaissant à la « *protection de l'environnement* » ⁶ le caractère d'exigence impérative. En l'espèce, la Cour a analysé la législation allemande comme étant susceptible d'être rattachée à la catégorie des exigences impératives liées à la loyauté des transactions commerciales et à la protection de la santé. Celle-ci n'a cependant pas été validée — c'est-à-dire jugée nécessaire — par la Cour. Cette dernière a, en effet, considéré que les autorités allemandes avaient à leur disposition des mécanismes moins entravant au regard de la libre circulation des marchandises : la Cour indiquant à ce titre : « *qu'il est facile d'assurer une information convenable de l'acheteur par l'exigence d'une indication de la provenance et du titre alcoométrique sur l'emballage des produits* » ⁷.

¹ Cette question a fait l'objet depuis d'une harmonisation communautaire.

² « *Les Etats membres poursuivent des objectifs équivalents pour la protection de la sécurité et de la santé de leurs citoyens et également pour la protection des consommateurs même si les moyens techniques pour leur mise en œuvre diffèrent* », Résolution du Conseil du 07.05.1985, concernant une Nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation, JOCE n° C 136 du 04.06.1985, page 1.

³ CJCE, 11.07.1974, *Dassonville*, aff. 8/74, Rec. p. 837.

⁴ Contrairement à la position soutenue par le gouvernement allemand dans ses observations : Rapport d'audience relatif à l'affaire 120/78, *Rewe-Zentral A. G.*, précité, p. 655.

Voir sur ce point : J. Boulouis et R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice*, Ed Dalloz, 1991, Tome 2, 3^{ème} édition, 511 pages, p. 24.

⁵ - CJCE 20.02.1979, *Rewe-Zentral A. G.*, précité, point 8.

⁶ - CJCE 07.02.1985, *Association de défense des brûleurs d'huile usagée*, aff. 240/83, Rec. p. 531.

⁷ - CJCE 20.09.1988, *Commission c/ Danemark*, aff. 302/86, Rec. p. 4607.

⁷ CJCE 20.02.1979, *Rewe-Zentral A. G.*, précité, point 13.

La question de l'articulation entre cette création prétorienne et le contenu de l'article 30 CE, s'est ensuite posée. Cet article prévoit, en effet, la possibilité de légitimer certaines « *interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit [...] par des raisons [...], d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, [...] ou de protection de la propriété industrielle et commerciale* »¹. Au-delà de l'apparente similitude, ces deux mécanismes méritent d'être clairement distingués. La notion d'exigences impératives ne constitue en aucune manière un enrichissement jurisprudentiel de l'article 30 CE, dont les dispositions, à l'instar de tout régime dérogatoire, sont d'interprétation stricte². La Cour a en fait instauré, à côté de dérogations textuelles explicitées dans le traité, un système prétorien de justifications, susceptibles de légitimer des mesures nationales indistinctement applicables aux produits nationaux et originaires d'autres Etats membres et de nature à entraver les échanges intracommunautaires.

La Commission a tiré la quintessence de cet arrêt dans une communication éponyme³. Elle s'est alors largement inspirée des principes dégagés par la Cour pour élaborer une stratégie novatrice d'harmonisation des législations nationales – dite Nouvelle approche⁴. L'enjeu était véritablement de donner une réalité au Marché intérieur⁵, notamment en matière alimentaire⁶.

Depuis lors, les autorités communautaires utilisent de façon complémentaire⁷ l'article 28 CE – qui permet une sanction juridictionnelle des mesures nationales contraires au droit communautaire – et les articles 94 et 95 CE – fondements juridiques des travaux d'harmonisation des législations nationales⁸. Le recours à la technique de l'harmonisation législative est réservé aux domaines où des mesures nationales, susceptibles de constituer une entrave aux échanges, sont fondées sur l'une des exceptions de l'article 30 CE⁹ ou répondent à l'une des exigences impératives d'origine prétorienne. En effet, de telles mesures nationales

¹ Article 30 CE.

² CJCE 25.01.1977, *Baudhuis*, aff. 46/76, *Rec.* p. 5.

³ Communication de la Commission du 3.10.1980 sur les suites de l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes, le 20.02.1979, dans l'affaire 120/78 (*Cassis de Dijon*), JOCE n° C 256 du 3.10.1980, page 2.

⁴ - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Harmonisation technique et normalisation : une Nouvelle approche*, COM (85) 19 final du 31.01.1985.

- Résolution du Conseil du 07.05.1985 concernant *Une Nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation*, JOCE n° C 136 du 04.06.1985, page 1.

- Livre blanc de la Commission sur *L'achèvement du Marché intérieur*, à l'intention du Conseil européen de Milan des 28-29.05.1985, COM (85) 310 final du 14.06.1985.

⁵ - Communication de la Commission *Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe*, COM (87) 100 ;

- Programme de travail de la Commission – 1987, Bull. CE 1/1987, pp. 36-37.

⁶ Communication de la Commission *L'achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final ; Communication de la Commission concernant *la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté*, JOCE n° C 271 du 24.10.1989, page 3.

⁷ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, Paris, 1998, 341 pages, pp. 9-174.

⁸ Ces deux méthodes sont parfois présentées comme d'une part une méthode d'intégration négative et d'autre part d'intégration positive : voir infra : Partie II, Titre II, Chapitre II, Section 1.

⁹ T. Hamoniaux, *L'intérêt général et le juge communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Systèmes Communautaire, Paris, 2001, 179 pages, pp. 110-112.

peuvent, sans encourir les foudres des juges de la Cour de Luxembourg¹, primer « [...] *l'intérêt que porte la Communauté à la libre circulation des marchandises* »². La Communauté réserve en conséquence la technique de l'harmonisation des législations nationales aux situations susceptibles de porter préjudice à la réalisation du Marché intérieur. Elle a, par là même, abandonné l'objectif d'une harmonisation totale des législations nationales et les projets, qui allaient dans ce sens, ont été retirés. Une harmonisation sélective s'est donc substituée à la logique initiale qui reposait sur une harmonisation systématique.

De plus, la préférence accordée à une harmonisation sélective s'est doublée du recours à une nouvelle conception de l'objectif assigné au rapprochement des législations nationales. Elle est fondée sur des directives dites Nouvelle approche. Ces directives fixent un cadre législatif communautaire et renvoient à l'adoption de normes européennes, d'application volontaire par les professionnels, pour la définition des spécifications techniques³. Ces normes sont adoptées dans le cadre d'organismes européens⁴, composés de représentants des organismes nationaux de normalisation. Les principes, posés dans les directives dites Nouvelle approche, constituent autant d'obligations à la charge des opérateurs économiques. En revanche, « *ils ont le choix du mode de preuve* »⁵ pour justifier du respect de ces obligations. En effet, ils peuvent appliquer volontairement les normes européennes et alors bénéficier d'une présomption de conformité à la directive – dite Nouvelle approche – en cause ou développer leurs propres spécifications techniques.

Dans le secteur alimentaire, la Nouvelle approche n'a pas été pleinement mise en œuvre. Les forts enjeux sanitaires liés à ce secteur ont favorisé le maintien d'un corpus juridique contraignant, laissant ainsi un champ réduit aux travaux européens de normalisation. De plus, comme nous l'avons montré, l'alimentation humaine fait partie intégrante, en raison de sa dimension affective et traditionnelle, du patrimoine culturel des Etats européens. Cette particularité distingue le secteur agro-alimentaire, même fortement industrialisé, du reste de l'industrie manufacturière. Dans cette dernière, des standards communs ont été élaborés ; le secteur agro-alimentaire est, quant à lui, resté en retrait de cette évolution. Le champ de la normalisation alimentaire – longtemps perçue comme un facteur potentiel d'uniformisation des produits – a ainsi été restreint à des besoins techniques ponctuels⁶.

¹ V. Hatzopoulos, « Exigences essentielles, impératives ou impérieuses : une théorie, des théories ou pas de théorie du tout ? », *RTDE*, 1998, n° 2, pp. 191-236, p. 197.

² B. Langeheine, « Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100A du traité CE : l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationales », *RMC*, 1989, n° 328, pp. 347-359, p. 356.

³ - Le Conseil et la Commission ont mis l'accent sur l'importance de la normalisation des spécifications techniques :
- Conclusions du Conseil des ministres du 16.07.1984 fixant les orientations générales d'une politique européenne de normalisation : Trente-Deuxième aperçu des activités du Conseil, 01.01-31.12.1984, Ed. OPOCE, 1985, 279 pages, pp. 32-33 ;
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Harmonisation technique et normalisation : une Nouvelle approche*, COM (85) 19 final du 31.01.1985 ;
- Résolution du Conseil du 07.05.1985 concernant une *Nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation*, JOCE n° C 136 du 04.06.1985, page 1.

⁴ Le Comité Européen de Normalisation détient en la matière une compétence générale.

⁵ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, précité, p. 71.

⁶ Normes européennes relatives, par exemple, aux méthodes d'analyse, de composition des jus de fruit, élaborées

L'esprit de la Nouvelle approche a cependant influencé la démarche de la Commission, soucieuse de favoriser également la libre circulation des produits issus du secteur alimentaire¹. Elle a, en effet, privilégié une approche très sélective des questions devant faire l'objet d'une harmonisation communautaire. Le recours à des directives horizontales, susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des denrées alimentaires² ou au moins à un nombre important d'entre elles, a été privilégié. Les projets d'harmonisation verticale – par types de produits – ont été abandonnés, sans pour autant remettre en cause les directives verticales alors existantes. Ces évolutions ont été guidées par le souci de développer une action proportionnée³, respectueuse tout à la fois de la diversité alimentaire et du principe de libre circulation des marchandises.



La libre circulation des denrées alimentaires a été assurée peu à peu grâce à la conjonction de deux techniques juridiques : la sanction juridictionnelle des entraves nationales aux échanges et l'harmonisation progressive des législations. Certaines questions relatives à des produits, dont la destination principale voire exclusive, est également l'alimentation humaine, ont par ailleurs été abordées selon une approche sectorielle, dans le cadre de la Politique Agricole Commune.

B. L'instauration de la Politique Agricole Commune, fondement d'un corpus spécifique

La construction communautaire est marquée par un « *véritable paradoxe* »⁴ agricole. En effet, la gestion du secteur agricole y occupe une place centrale, sans commune mesure avec celle qui est habituellement la sienne au sein des structures administratives des Etats membres. Rien pour autant ne présupposait une telle approche (1), qui s'est traduite dans une législation vaste (2).

1. La mise en place discutée d'une Politique Agricole Commune

L'idée d'une organisation européenne des marchés agricoles est bien antérieure au début des discussions qui ont abouti au traité de Rome en 1957. Dès 1927, un ministre français a proposé la création, au niveau européen, d'un cartel étatique portant sur le blé⁵. Plus tard, des projets de communautés sectorielles ont été élaborés, faisant écho à la création de la

dans le cadre du Comité Européen de Normalisation.

¹ F. Capelli, « La libre circulation des produits alimentaires du Marché unique européen », *RMCUE*, 1993, n° 372, pp. 790-811.

² Voir par exemple : Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative à l'étiquetage et à la publicité des denrées alimentaires, est un bon exemple, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1.

³ Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché intérieur, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, page 1.

⁴ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, Paris, 1996, 555 pages, sp. p. 1.

⁵ L. Loucheur, *Problèmes de la coopération économique internationale*, 1927.

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1951. Les ministres de l'agriculture ont ainsi envisagé, dans le cadre de l'OECE, la création d'un marché agricole européen, projet connu sous le nom de « *pool vert* »¹. Deux années de discussions, soldées par un constat d'échec, ont conduit à l'abandon de ce projet².

Ces exemples soulignent la difficulté d'appréhender le secteur agricole. Les produits agricoles sont d'ailleurs, le plus souvent, exclus des accords constitutifs d'organisations d'intégration régionales, telles que les Zones de Libre Echange ou les Unions douanières³. L'Association Européenne de Libre Echange a vu, par exemple, son champ de compétence limité aux produits industriels⁴.

Lors des négociations préalables à la signature du traité de Rome, le débat sur l'opportunité d'inclure ou non le secteur agricole dans le champ de compétence d'une organisation supranationale régionale a été relancé. Les plénipotentiaires ont alors pris en compte la nécessité de concilier les intérêts des Etats membres fondateurs et le respect de leurs engagements internationaux préalablement contractés⁵. Un compromis politique a été dégagé sous la pression de la France, particulièrement soucieuse d'assurer des débouchés européens à ses productions agricoles. Le principe de l'extension du Marché commun « *à l'agriculture et au commerce des produits agricoles* »⁶ a été posé, telle une contrepartie, au bénéfice des français, face aux espérances allemandes devant le vaste espace qui s'ouvrait pour la commercialisation de leurs propres produits industriels⁷. Ce choix constitue, encore aujourd'hui, une marque de spécificité de la construction européenne⁸.

Le principe de l'inclusion du secteur agricole dans le Marché commun acquis⁹, les produits agricoles devaient alors pouvoir librement circuler sur le territoire communautaire. Une question cruciale s'est posée : l'application des mécanismes de droit commun était-elle adaptée ou fallait-il prévoir un traitement juridique spécifique ?

¹ - F. Teulon, *La Politique Agricole Commune*, Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, Paris, 1993, 127 pages, p. 5.

- C. Ritson, D. R. Harvey (edited by), *The Common Agricultural Policy*, Ed. Centre for Agriculture and Biosciences International – CAB – International, United Kingdom, Oxon, 1997, 440 pages, p. 12.

² G. Noël, *Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Ed. Economica, Paris, 1988, 324 pages.

³ Sur la distinction entre ces deux modèles d'organisation inter-régionale : voir D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, Paris, 1998, 4^{ème} édition, 720 pages, pp. 284-286.

⁴ D. Quinty, « Politique Agricole Commune – Libre circulation et libre concurrence », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1310, 1998, point 3.

⁵ - Au titre des engagements internationaux, préalablement souscrits par les Etats fondateurs et déterminant en l'espèce, se trouve un principe du GATT qui prévoit que tout secteur économique représentant une part substantielle des échanges commerciaux entre les Etats parties à un accord préférentiel doit être inclus dans le champ de cet accord.

- La satisfaction de cette exigence n'a pas pour autant entraîné une pleine acceptation des principes qui sous-tendent la Politique Agricole Commune et les Etats-Unis, soucieux de maintenir leurs courants d'échanges traditionnels, ont rapidement exprimé des craintes puis des critiques radicales. Elles n'ont pu être apaisées que par l'octroi de concessions de la part de la Communauté au profit des Etats-Unis ; voir sur ce point : S. Dumont, *Subventions aux exportations agricoles : contentieux Etats-Unis / CEE*, Ed. PUF, Coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1994, 328 pages.

⁶ Article 32-1 CE.

⁷ F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Ed. Economica, Paris, 1985, 241 pages, pp. 6-7.

⁸ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 323 pages, p. 72.

⁹ Article 32-1 CE.

La situation des agriculteurs des six Etats fondateurs ¹ était particulièrement hétérogène ². Ces Etats étaient, par ailleurs, dotés de politiques publiques ³ consacrées au secteur agricole. Le plus souvent interventionnistes, ces politiques traduisaient la volonté des Etats de garantir à la fois la stabilité des approvisionnements face à une offre soumise à d'importantes fluctuations, le niveau de revenu des agriculteurs ⁴ et en fin de compte l'équilibre des marchés agricoles. Pour satisfaire ces objectifs communs, les politiques nationales recouraient cependant à des mécanismes différents.

Ce premier constat met en lumière une spécificité du secteur agricole. Par ailleurs, les traits caractéristiques de la production agricole ne peuvent être gommés du fait de sa dépendance au regard des aléas climatiques ⁵ et des cycles endogènes de production. Le développement des élevages hors-sol et des productions à contre saison a, certes, affranchi l'agriculteur, dans une certaine mesure, des rythmes biologiques. Il n'a pas pour autant assuré une souplesse de production comparable à celle rencontrée dans l'industrie manufacturière ⁶ ; l'offre agricole est en conséquence qualifiée de rigide et l'adaptation de la production en fonction des variations de la demande est lente. La conjonction de ces contraintes politiques et structurels a rendu impossible l'application pure et simple du principe de libre circulation et des règles de concurrence, dans ce secteur. Il convenait donc d'entreprendre une action spécifique au niveau communautaire et plusieurs solutions ont alors été envisagées.

Le rapprochement des politiques nationales, par le biais de la technique de l'harmonisation, s'est vite révélé insuffisant pour aplanir les disparités constatées. Une solution radicale a été préférée. Bien que « *l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie* » ⁷, ce dernier présente des particularités dont les autorités communautaires ont tenu compte ⁸. Celles-ci ont aménagé, en conséquence, un régime juridique dérogatoire pour ce secteur ⁹. Les dispositions prévues pour l'établissement du Marché commun trouvent, dès lors, à s'appliquer aux produits agricoles, sauf dispositions contraires ¹⁰. La mise en œuvre progressive d'un régime juridique dérogatoire, en lieu et place du droit commun, a été

¹ Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas.

² Le secteur primaire, dans sa seule composante agricole, représentait environ 33 % de la population active en Italie, 25 % en France contre seulement 13 % aux Pays-Bas ; alors même que la part de l'activité agricole dans le PNB de ces deux derniers Etats était sensiblement équivalente, soit 11 %. Ces écarts mettent en évidence un niveau d'industrialisation différent et ainsi un fort différentiel de productivité ; voir : B. Yvars, *Economie européenne*, Ed. Dalloz, Coll. Précis Science Economique, Paris, 1997, 536 pages, sp. pp. 143-194 : Chapitre 3 « Une intégration par une politique commune : le Marché commun agricole », sp. p. 143.

³ - Sur les instruments d'identification des politiques publiques : J. Baudouin, *Introduction à la sociologie politique*, Ed. Points, Coll. Inédit Essais, Paris, 1998, 326 pages, pp. 265-291.

- Sur les méthodes de compréhension des politiques publiques, voir : J. Baudouin, *idem*, pp. 292-321.

⁴ A. Massot-Marti, « Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune ? », *RMCUE*, 1998, n° 419, pp. 387-402, p. 389.

⁵ B. Yvars, *Economie européenne*, *op. cit.*, p. 145.

⁶ A. Neveu, « Les cycles économiques dans l'agriculture », *Problèmes économiques*, 1997, n° 2.519, pp. 1-2.

⁷ Article 33-2-c CE.

⁸ Article 33-2-a CE.

⁹ Article 32-2 CE.

¹⁰ P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story scientia, Coll. Droit et consommation, Louvain-la-Neuve, 1989, 466 pages, p. 3-4.

validée par la Cour de justice¹ et de fait le droit applicable au secteur agricole est marqué par « un fort particularisme »². « Ce régime spécial, [tenant compte] des caractères particuliers et des exigences spécifiques de ce secteur d'activité, n'abandonne pas l'agriculture au simple jeu des forces du marché »³.



La traduction de ce régime dérogatoire s'est opérée par l'instauration, prévue dans le traité⁴, d'une politique commune – la Politique Agricole Commune⁵ –, dont les grandes lignes ont été tracées en juin 1958 lors de conférence de Stresa⁶. Les politiques nationales se sont alors fondues dans la politique agricole de la Communauté ou ont été relayées par cette dernière⁷, même si pour certains auteurs elle ne les a pas, pour autant, totalement remplacées⁸. Cette politique s'est matérialisée progressivement à travers un vaste ensemble législatif.

2. Un corpus législatif au service des objectifs de la Politique Agricole Commune

La Commission européenne, chargée d'élaborer rapidement des propositions de texte, a analysé la situation de l'agriculture⁹ des six Etats membres. En 1960, la production agricole communautaire couvrait environ 87 % des besoins des Etats membres, ce qui attestait de son net redressement depuis l'immédiat après-guerre. Une analyse précise montre que la production était suffisante, voire supérieure, par rapport aux besoins alimentaires, sauf pour quelques produits¹⁰. La Communauté était, de fait, proche de l'auto-provisionnement. Elle restait cependant particulièrement sensible à la dimension stratégique de ce secteur et elle s'est toujours « obligée à être autonome pour tout ce qui touche à son alimentation »¹¹. L'autonomie recherchée ne doit cependant pas être comprise comme une volonté de repli autarcique. En effet, la Communauté a toujours joué un rôle actif sur le marché mondial des

¹ CJCE 16.11.1989, *Commission / Conseil*, aff. C-11/88, *Rec.* p. 3799.

² D. Quinty, « Politique Agricole Commune – Libre circulation et libre concurrence », précité, point 9.

³ F. Gencarelli, « La Politique Agricole Commune et les autres politiques communautaires : la nouvelle frontière », *RDUE*, 2001, n° 1, pp. 173-188.

⁴ Article 3-1-e CE.

⁵ C. Ritson, D. R. Harvey (edited by), *The Common Agricultural Policy*, Ed. Centre for Agriculture and Biosciences - CAB - International, United Kingdom, 1997, 440 pages, sp. pp. 11-55 : Chapter 2 « The history and development of the CAP 1945-1990 ».

⁶ C. Ritson, D. R. Harvey (edited by), *The Common Agricultural Policy*, *op. cit.*, sp. pp. 16-17.

⁷ Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1960, Ed. OPOCE, 1961, p. 173.

⁸ F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Ed. Economica, Paris, 1985, 241 pages, p. 4.

⁹ J.-M. Boucarut, V. Moyne, L. Pllina, « L'agriculture depuis 1949 », *Problèmes économiques*, 1996, n° 2.473, pp. 1-4, sp. p. 1.

¹⁰ Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne, précité, p. 171 : quelques productions déficitaires sont énumérées comme les céréales secondaires, les agrumes, les graisses, à l'exception du beurre, et les huiles.

¹¹ M. Dehove, « Le commerce extérieur de la Communauté et la préférence communautaire », *RAE*, 1994, n° 1, pp. 33-41.

produits agricoles¹ et la politique agricole a été dotée d'un volet externe, dans la lignée de la politique commerciale commune². A l'époque, la plupart des grands marchés mondiaux de produits agricoles étaient déjà marqués par de fortes tensions entre l'offre et la demande, entraînant des équilibres précaires voire artificiellement maintenus³.

La Commission a ainsi constaté, dès le début des années 60, les potentialités limitées d'un développement quantitatif de la production agricole⁴. Ce constat s'est accompagné de la mise en évidence des criantes disparités existant entre les structures agraires et les conditions de production archaïques d'un grand nombre d'entre elles⁵. Cette hétérogénéité affectait la rentabilité de l'ensemble du secteur agricole et créait de fortes différences de revenus entre exploitants. Ce revenu était, en plus, menacé par l'écart qui se creusait, en défaveur des agriculteurs, entre les prix des biens et des services nécessaires à l'activité de production agricole et les prix de vente des produits agricoles.

Face à cette situation, la Politique Agricole Commune a été, avant tout, orientée vers le soutien et le relèvement du revenu agricole. Les dispositifs législatifs ont ainsi été largement conditionnés par la volonté de satisfaire avant tout un des objectifs assignés à la Politique Agricole Commune : « *accroître la productivité de l'agriculture* »⁶. La satisfaction de cet objectif a impliqué une « *action volontariste* »⁷, trouvant appui sur une législation dérogatoire par rapport au droit commun.

La Politique Agricole Commune, effective depuis le 1^{er} juillet 1962⁸, devait réguler les marchés agricoles en agissant principalement sur l'offre et, de façon plus marginale, sur la demande⁹ des produits agricoles. L'objectif premier était de garantir un niveau de prix rémunérateur pour les agriculteurs¹⁰. Les Organisations Communes de Marché¹¹ ont, dès lors, été fondées sur des mécanismes au service d'une régulation conjoncturelle des marchés¹².

¹ - La Communauté réalisait alors un tiers des importations mondiales de produits agricoles et 10 % des exportations : Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1960, précité, p. 172.

- M. Dehove, « Le commerce extérieur de la Communauté et la préférence communautaire », précité, p. 34.

² Article 131 CE.

³ 10 % de la production mondiale était alors stockée : Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1960, précité, p. 172.

⁴ D. Charles-Le bihan, *Les objectifs de la Politique Agricole Commune*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1984, 669 pages, sp. pp. 41-43.

⁵ Les deux tiers des exploitations communautaires occupaient une superficie inférieure à 10 hectares et leur taux d'équipements mécaniques était faible, Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1960, précité, p. 172.

⁶ Article 33-1-a) CE.

⁷ D. Quinty, « Politique Agricole Commune – Libre circulation et libre concurrence », précité, point 9.

⁸ Cinquième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1962, Ed. OPOCE, 1963, p. 147.

⁹ La Communauté a développé un certain nombre de mesures d'aide à la commercialisation en finançant par exemple des campagnes promotionnelles.

¹⁰ C. Blumann, J.-M. Arrivé, « Les mécanismes européens de formation des prix et de garantie des revenus agricoles », *RDR*, 1992, n° 208, pp. 475-487.

¹¹ CJCE 10.12.1974, *M. Charmasson / Ministre de l'économie et des finances*, aff 48/74, *Rec p* 1383, point 26 : la Cour a précisé les éléments constitutifs d'une organisation nationale de marché. L'organisation nationale se définit comme « *un ensemble des moyens de droit plaçant sous l'autorité publique la régulation du marché des produits concernés en vue d'assurer, par l'accroissement de la productivité et par là un emploi optimum des facteurs de production, un niveau de vie équitable aux producteurs, la stabilisation des marchés, la sécurité des approvisionnements et des prix raisonnables aux consommateurs* ». Les Organisations de marché d'origine communautaire répondent à un schéma finaliste comparable.

¹² Le champ d'action des OCM couvre l'ensemble du territoire communautaire au nom du principe d'unité du

Cette régulation des marchés et des prix¹ a focalisé l'essentiel de l'action des autorités communautaires et les mesures en faveur d'un « *développement rationnel de la production agricole* »² ont, par ailleurs, accéléré la spécialisation de l'agriculture³ et l'augmentation de la productivité agricole⁴.

Dès 1960, la Commission européenne faisait pourtant mention des limites d'une politique, avant tout, fondée sur un soutien actif des prix. Une telle politique pouvait, en effet, générer des phénomènes de surproduction agricole et donc des conséquences perverses⁵. En réaction, la Commission présentait déjà comme nécessaire une action sur les structures agricoles⁶ afin de soutenir les petites exploitations ou celles soumises à des conditions naturelles difficiles⁷. Elle faisait, là, écho à un constat dressé dès 1956⁸, réaffirmé en 1958⁹, et qui sera largement amplifié en 1968¹⁰. Ces différents plaidoyers appelaient tous de leurs vœux la création d'une véritable politique des structures, susceptible de répondre aux conséquences sociales liées à la réduction de la main d'œuvre agricole et aux difficultés territoriales consécutives à l'abandon de certaines zones rurales peu rentables ou à la nécessité, dans d'autres régions, d'augmenter la surface des exploitations afin de pouvoir utiliser de nouveaux moyens techniques.

La politique des structures¹¹ n'a pourtant pris corps qu'à partir de 1972 à la suite de l'adoption de mesures dites horizontales relatives à la modernisation des exploitations

Marché commun agricole ; voir G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., sp. pp. 259-316 : Chapitre IV « Les principes généraux de la Politique Agricole Commune ».

¹ La Politique Agricole Commune est fondée sur l'application du principe de l'unité des prix, qui ne doit en aucun cas être assimilé à un système de « *prix autoritaire* » : C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., sp. pp. 124-125 « Le principe d'unité des prix agricoles », sp. p. 124.

² Article 33-1-a) CE.

³ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., pp. 15 et 20.

⁴ J. Grall, *L'agriculture*, Le Monde Editions, Paris, 1994, 253 pages, pp. 17-21.

⁵ Il s'agit notamment de la garantie accordée aux producteurs de certaines grandes cultures de bénéficier de véritables rentes de situation, Rapport de la Cour des comptes – 1997, JOCE n° C 349 du 17.11.1998, page 1 ; voir dans le même sens Rapport spécial 2/99 de la Cour des comptes relatif à l'incidence de la réforme de la PAC sur le secteur des céréales accompagné des réponses de la Commission, JOCE n° C 192 du 08.07.1999, page 1.

- Est également dénoncée la mise à disposition sur le marché des produits agricoles à des prix élevés au détriment des catégories de populations les plus défavorisées : *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, pp. 11 et 16 ; voir également pour une approche économique : L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole – Un modèle européen*, Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages, sp. pp. 47-57 : « La PAC : un constat économique ».

⁶ Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1960, précité, p. 172.

⁷ Le secteur agricole reste toujours marqué par l'hétérogénéité des unités de production : F. Snyder, « The Common Agricultural Policy in the single European market », in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Pays-Bas, 1991, vol. II-1, pp. 303-336, sp. p. 316.

⁸ Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, *Rapport de chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères* - « *Rapport Spaak* », Bruxelles, 21 avril 1956, sp. Chapitre « Agriculture », p. 44.

⁹ Résolution de Stresa du 17.09.1958, Premier Rapport général sur l'activité de la Communauté – 1958, Ed. OPOCE, 1959, pp. 79-84.

¹⁰ - Mémoire sur la réforme de l'agriculture – Programme agriculture 1980 dit *Rapport Mansholt*, COM (68) 1000 du 18.12.1968 ; Bull. CE, Supplément 1/1969 ;

- S. Mansholt, « L'agriculture européenne à un tournant », *RMC*, 1969, p. 587 ;

- « Un New Deal en politique agricole ? Le plan Mansholt de réforme de l'agriculture dans la CEE », in « Problèmes du jour », *RMC*, 1968, n° 118, pp. 995-999, p. 996.

¹¹ C. Blumann, « Politique des structures agricoles – Origine et bases », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1340, 1998.

agricoles¹, encourageant l'affectation des terres libérées à l'amélioration d'autres structures et la cessation de l'activité agricole² et enfin destinées à accroître la qualification professionnelle³. Ce dispositif minimal, initial, s'est depuis lors enrichi et la Politique Agricole Commune recouvre, ainsi, « deux types de politiques [à savoir] la politique de marché et la politique de structure »⁴.

Ces deux branches, intimement liées, n'ont cependant pas été considérées sur un strict plan d'égalité et la politique des marchés a été privilégiée. La politique des structures agricoles n'en est pourtant pas moins déterminante pour corriger les disparités entre les différentes régions de production et favoriser un plus juste accès au marché en encourageant des actions à long terme sur les structures de production. Ces actions complètent les actions conjoncturelles, qui ont une influence directe sur la formation des prix⁵. La politique de structure participe donc de la Politique Agricole Commune et contribue, de façon décisive, à la réalisation de l'objectif de cohésion économique et sociale⁶. Son analyse détaillée n'entre cependant pas dans le champ de notre étude. Cette dernière s'appuiera, en revanche, sur les instruments juridiques de la politique des marchés susceptibles d'influencer les caractères des produits commercialisés bruts ou après transformation.

Au-delà de la régulation des marchés, la réalisation du Marché commun agricole devait également permettre la libre circulation des produits agricoles. Les deux techniques précédemment évoquées – l'élimination prétorienne des obstacles aux échanges et l'adoption de dispositions communautaires de nature à rapprocher les législations nationales – ont été simultanément mises en œuvre. Dès 1962, la Commission exprimait, en effet, le souhait d'accompagner les mécanismes agricoles communs de dispositions harmonisées, portant sur des domaines sensibles comme la législation vétérinaire, sanitaire ou encore phytosanitaire⁷. Les textes destinés à assurer la libre circulation des produits agricoles ont alors été adoptés sur le fondement juridique spécifique à la Politique Agricole Commune⁸. Cela explique que « la politique agricole [est] parfois [étée] conçue, formulée et mise en vigueur comme si le

¹ Directive 72/159 du Conseil du 17.04.1972 concernant la modernisation des exploitations agricoles, JOCE n° L 96 du 23.04.1972, page 1.

² Directive 72/160 du Conseil du 17.04.1972 concernant l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et à l'affectation de la superficie agricole utilisée à des fins d'amélioration des structures, JOCE n° L 96 du 23.04.1972, page 9.

³ Directive 72/161 du Conseil du 17.04.1972 concernant l'information socio-économique et la qualification professionnelle des personnes travaillant dans l'agriculture, JOCE n° L 96 du 23.04.1972, page 15.

⁴ - P. Remits, « Politique Agricole Commune », in A Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 761-769, p. 763.

- G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 11.

⁵ Le financement de ce type de mesures est assuré au titre des fonds structurels communautaires et tout particulièrement le FEOGA-section Orientation.

⁶ Article 2 CE : « La Communauté a pour mission [...] de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, [...], un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres ».

⁷ Cinquième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1962, Ed. OPOCE, 1963, p. 166.

⁸ Article 37 CE.

secteur agricole [était] isolé »¹ du reste de l'économie et qu'un corpus juridique, fondé cette fois sur la base agricole, affecte également des produits destinés à l'alimentation.



La construction communautaire s'est originellement érigée autour de deux grandes réalisations : l'Union douanière et la Politique Agricole Commune². Cette dernière « a apporté une contribution substantielle à l'intégration européenne »³. Elle en est un des soubassements⁴ et le banc d'essai du système communautaire – tant en matière de création de politique que de fonctionnement institutionnel⁵. Cette politique a, de fait, concentré une part conséquente du budget communautaire⁶, tout en bénéficiant d'une réelle aura. Les réticences n'en sont que plus fortes dès lors qu'il s'agit de remettre en cause certains principes et mécanismes initiaux de la politique agricole. Pourtant, la concentration de l'action communautaire sur les aspects liés à la gestion des marchés agricoles a parfois fait oublier la nécessité de conduire toute action au regard des objectifs fondamentaux⁷ de la construction communautaire.

Dans le même temps, un vaste dispositif législatif était adopté sur le fondement de l'article 95 CE, comme nous l'avons précédemment évoqué. Les questions relatives aux produits destinés à l'alimentation humaine ont donc été appréhendées selon deux approches juridiques distinctes : faute d'une catégorie juridique unique. L'émergence de ces deux corpus juridiques a entraîné une « *fragmentation administrative [...] entre les services concernés par les problèmes alimentaires* »⁸ au sein de la Commission, dénoncée par le Parlement européen dès 1991. Face à une crise sanitaire d'une ampleur, certes, sans précédent, le dispositif communautaire a alors présenté de réelles faiblesses.

¹ F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 1.

² J.-C. Gautron, « Politique Agricole Commune et système communautaire : aspects institutionnels et fonctionnels », in J. Raux (sous la direction de), *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, Colloque organisé par la CEDECE, 14-15-16.10.1982, Ed. Economica, Paris, 1984, 489 pages, pp. 377-393 ;
- V. Adam, *La réforme de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Thèse pour le doctorat en droit en droit public, Université de Tours, 2000, 765 pages.

³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la simplification de la législation agricole, COM (1999) 156 final du 28.04.1999, page 2.

⁴ R. Toulemon, *La construction européenne*, Ed. Le livre de Poche Références, Coll. Inédit, Paris, 1994, 288 pages, sp. « Politique Agricole Commune et Politiques des pêches », pp. 107-120.

⁵ Rapelons pour mémoire le rôle décisif de la Direction Générale 6 de la Commission ou encore du Conseil des Ministres de l'agriculture.

⁶ Les discussions budgétaires relatives au niveau et aux modalités du financement de la Politique Agricole Commune ont, d'ailleurs, été l'occasion de plusieurs crises interinstitutionnelles.

⁷ Article 2 CE.

⁸ Résolution du Parlement européen du 11.06.1991 sur la qualité sanitaire des aliments, PEdoc. B3-598/91, JOCE n° C 183 du 15.07.1991, page 52, point 2.

SECTION 2 : La crise de la « Vache folle », révélateur conjoncturel des dysfonctionnements structurels du mode d'appréhension juridique de l'alimentation

La crise de la « Vache folle » n'est pas la seule crise d'origine alimentaire à laquelle la Communauté et ses Etats membres aient dû faire face. Certaines d'entre elles sont encore dans toutes les mémoires : vin frelaté italien¹, utilisation d'hormones en violation de l'interdiction posée dans la Communauté², plus récemment contamination à la dioxine de produits en Belgique³ ou encore épizootie de fièvre aphteuse⁴. L'ampleur de la crise de la « Vache folle » est, cependant, sans précédent⁵. Incontestablement, cela en fait « *un modèle paradigmatique de la crise de la modernité alimentaire* »⁶, qui restera une crise majeure de la construction communautaire (I). Tel un puissant catalyseur, cette crise médiatisée⁷ a mis

¹ Cette affaire a marqué la décennie 80, amenant la Cour de justice à se prononcer sur la légalité du comportement de la Commission. Les juges ont conclu à l'absence d'illégalité en constatant que « *la Commission n'a pas compétence pour retirer le vin frelaté du marché, cette compétence relevant des instances nationales* » : CJCE, 04.07.1989, *Benito Francesconi / Commission*, aff. jointes 326/86 et 66/88, Rec. p. 2087, point 21 ; pour une chronologie des faits : F. Maniet, « Application simulée du système mis en place par la proposition de directive sur la sécurité générale des produits », in M. Fallon, F. Maniet (sous la direction de), *Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté européenne*, Ed. Story Scientia, Coll. Droit et Consommation, Louvain-la-Neuve, 1990, 348 pages, pp. 141-160, sp. pp. 142-144.

² Des fraudes ont de longue date été constatées et des problèmes techniques subsistent lors des contrôles ; voir par exemple : « Dépistage insuffisant de résidus d'hormones au Royaume-Uni », *Europolitique*, 21.7.2000, n° 2519.

³ - Décision 1999/363 de la Commission du 03.06.1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine de certains produits d'origine animale – volailles – destinés à la consommation humaine ou animale, JOCE n° L 141 du 04.06.1999, page 24 ;

- Décision de la Commission du 04.06.1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou animale dérivés de bovins et de porcins, JOCE n° L 142 du 05.06.1999, page 46 ;

- Décision de la Commission du 11.06.1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine dérivés de bovins et de porcins et abrogeant la Décision 1999/368, JOCE n° L 147 du 12.06.1999, page 26 ;

- N. de Grove-Valdeyron, « La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine », *RMCUE*, 1999, pp. 700-707 ; F. Dehousse, T. Ghilain, C. Lewalle, « La dioxine, la Belgique et l'Europe : une nouvelle crise du modèle agricole européen », *Studia diplomatica*, 2000, n° 1-2 (numéro thématique).

⁴ - Décision 2001/172 de la Commission du 01.03.2001 relative à certaines mesures de protection contre la fièvre aphteuse au Royaume-Uni et abrogeant la Décision 2001/145, JOCE n° L 62 du 02.03.2001, page 22 ;

- Décision 2001/208 de la Commission du 14.03.2001 relative à certaines mesures de protection contre la fièvre aphteuse en France, JOCE n° L 73 du 15.03.2001, page 38

- Décision 2001/234 de la Commission du 22.03.2001 relative à certaines mesures de protection contre la fièvre aphteuse en Irlande, JOCE n° L 84 du 23.03.2001, page 62 ;

- Décision 2001/246 de la Commission du 27.03.2001 établissant les conditions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse et à son éradication aux Pays-Bas en application de l'article 13 de la Directive 85/511, JOCE n° L 88 du 28.03.2001, page 21.

⁵ F. Gicquel, M. Seeger, *La Communauté européenne et la crise de la vache*, Mémoire pour la maîtrise en droit européen, Université de Rennes 1, 1997, 93 pages, sp. pp. 4-6.

⁶ C. Fischler, « La « Vache folle » et après », *Science et Vie*, 1999, n° 208, hors série, pp. 136-145.

⁷ R. Mer, « Vache folle : du rôle des médias en temps de crise ... », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, mai 2001, n° 43, pp. 79-92.

en lumière, au-delà des enjeux strictement alimentaires, des dysfonctionnements de la structure institutionnelle communautaire (II).

I. - La chronique d'une crise annoncée

Rarement crise aura ébranlé la Communauté européenne avec une telle violence. La phase médiatique de la crise de la « Vache folle » a été déclenchée en mars 1996 (A). Rapidement des mesures d'urgence ont été adoptées et il est ensuite revenu aux autorités communautaires d'assurer la gestion des répercussions et des questions connexes à cette crise (B).

A. Le déclenchement de la crise

Les années 1990 ont été marquées par la réalisation du Marché intérieur et la suppression des frontières physiques. Le secteur du commerce de la viande n'a pas fait exception. Les contrôles vétérinaires lors des échanges intracommunautaires ont donc été supprimés et reportés sur le territoire de l'Etat membre de production de la viande. L'Etat membre de livraison est, quant à lui, seulement compétent pour procéder à des contrôles sporadiques¹. Le rôle du premier de ces Etats est *de jure* décuplé et seule une confiance mutuelle, doublée d'un sens de l'intérêt communautaire, peut assurer un fonctionnement harmonieux à ce système. Il n'en sera malheureusement pas toujours ainsi.

En Grande-Bretagne, le développement et les incidences de l'encéphalopathie spongiforme bovine sur le cheptel insulaire ont préoccupé les autorités locales dès le milieu des années 80. Il faudra cependant attendre mars 1996 pour assister à la médiatisation de cette épizootie déjà ancienne, au moment où ce dossier, intimement lié à la santé animale, devenait un problème potentiel de santé humaine. Recherchons alors les racines de cette épizootie.

La maladie a été identifiée officiellement en novembre 1986 à la suite de l'examen histopathologique du cerveau d'une vache du comté du Surrey, qui présentait des symptômes neurologiques atypiques. L'épizootie a ensuite pris une ampleur considérable outre-Manche² puis a touché les Etats continentaux³, avec cependant une incidence bien moindre.

¹ - Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 395 du 30.12.1989, page 13.

- Directive 90/425 du Conseil du 26.06.1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 224 du 13.08.1990, page 29.

² - L'épizootie a atteint son paroxysme en 1992 avec plus de 37 042 cas : Réponse donnée par M. Fischler le 23.02.1996 à la Question écrite E-62/96 posée par M. Papayannakis à la Commission le 26.01.1996 relative à l'ESB, JOCE n° C 137 du 08.05.1996, page 37.

- Sur l'ensemble de la période – 1986-2000 – 178 315 cas étaient recensés au 31.03.2000 en Grande-Bretagne : Ministère de l'agriculture ; www.agriculture.gouv.fr/esbinfo.htm.

³ Nombre de cas d'ESB au 30.10.2001 : Allemagne : 119 ; France : 443 cas ; Irlande : 748 ; Portugal : 605 ; Suisse : 391, voir tableaux statistiques en annexe.

Les farines de viandes et d'os, destinées à compléter en protéines l'alimentation animale et porteuses du germe infectieux – dénommé prion¹ –, ont été identifiées comme le vecteur principal de la contamination². L'utilisation de carcasses d'ovins atteints de tremblante du mouton³ dans la fabrication de farines destinées à l'alimentation bovine a, entre autres, permis la transmission entre espèces de cette maladie déjà ancienne du secteur ovin.

Le franchissement de cette première barrière inter-espèces a été rendu possible par la modification, en Grande-Bretagne, des procédés de valorisation de déchets d'origine animale – source importante de protéines – sous forme de farines de viande et d'os. Dans les années 70, l'extraction des protéines en recourant à des solvants avait été privilégiée. Un chauffage à haute température était alors nécessaire pour éliminer les résidus de ces composés chimiques. Ce mode de production a cependant entraîné des accidents par explosion, motivant le recours à un nouveau mode de production. De plus, ce nouveau procédé permettait d'obtenir des protéines de meilleure qualité et plus facilement digérées par les bovins. Il s'est donc rapidement implanté en Grande-Bretagne. L'abaissement de la température de fabrication requise par ce nouveau procédé n'a cependant pas été accompagné de mesures compensatrices et ainsi « l'asepsie » de la matière première n'a plus été totalement assurée⁴ à l'égard d'un agent infectieux de forme atypique⁵ – le prion – mais, et il faut le souligner, l'existence même de ce dernier était méconnu à l'époque⁶. La difficile conciliation des objectifs de gestion et de valorisation des déchets au regard de la protection sanitaire est, dans ce cas, criante.

Les autorités compétentes britanniques, alertées par la recrudescence rapide des cas d'encéphalopathie spongiforme bovine et informées du caractère morbide des farines, ont adopté des mesures de protection strictes en interdisant la vente des farines suspectes sur le territoire insulaire. En l'absence de dispositions communautaires harmonisées, leur vente s'est cependant poursuivie, plusieurs années⁷, sur le territoire des Etats membres continentaux.

¹ Le prion – acronyme anglais anagramme de « particules protéiques infectieuses – est une protéine présente chez tous les mammifères, susceptible de subir une modification de sa structure secondaire. « L'acquisition de cette structure [...] donne à la protéine des propriétés d'insolubilité, d'agrégabilité et de résistance à la dégradation. Ainsi, la [protéine pathogène] va pouvoir s'accumuler à l'intérieur des cellules [...] et devenir toxiques pour les neurones » : J.-P. Deslys, A. Picot, *La Vache Folle – Les risques pour l'Homme*, op. cit., p. 45.

² J.-P. Deslys, A. Picot, *La Vache Folle – Les risques pour l'Homme*, Ed. Dominos – Flammarion, Paris, 2001, 126 pages, p. 59.

³ La tremblante du mouton est une maladie ancienne, qui peut également affecter les caprins. Elle a été mise en évidence en 1730, répertoriée comme encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible et caractérisée par des troubles du comportement et une incoordination motrice : Rapport de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'ESB présenté par M. Matteï, *De la « Vache folle » à la « Vache émissaire »*, Assemblée Nationale, n° 3291, 1997, sp. p. 31.

⁴ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales, présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête », sp. p. 11.

⁵ J.-P. Deslys, A. Picot, *La Vache Folle – Les risques pour l'Homme*, op. cit., p. 38 et s. « Le prion – Ni virus, ni bactérie, une nouvelle forme d'agent infectieux ».

⁶ Les premiers travaux significatifs ont été publiés en 1982 : S. B. Prusiner, « Novel proteinaceous infectious particles cause scrapie », *Science*, 1982, vol. 216, pp. 136-144. S. B. Prusiner a obtenu, en octobre 1997, le prix Nobel de physiologie et de médecine pour l'ensemble de ses travaux sur les prions.

⁷ La consommation de farines de viande et d'os a été interdite pour les bovins en 1994, tout en restant autorisée pour les volailles et les porcs : Décision 94/381 de la Commission du 27.06.1994 concernant certaines mesures de protection relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine et à l'alimentation à base de protéines dérivées de

Le principe de coopération loyale, inscrit dans le traité¹, « est l'expression de la règle plus générale imposant aux Etats membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération et d'assistance loyales »². Ce principe « interdit donc aux Etats membres de porter atteinte, même de façon indirecte [...] au système institutionnel des Communautés [...] »³. Parmi ces obligations à la charge des Etats vis-à-vis de l'ordre communautaire – incluant les rapports interétatiques – s'impose tout particulièrement une obligation de solidarité⁴. Le respect de cette obligation n'aurait-elle pas dû dicter à la Grande-Bretagne une attitude générale de prévention, quelle que soit la destination des farines ? Il convient au-delà de s'interroger sur la pertinence, à côté du principe de reconnaissance mutuelle des produits, d'un « principe de méconnaissance mutuelle [fondé sur l'idée que] la constatation d'un danger par un Etat, menant à une décision de retrait, recevrait application dans tous les autres Etats »⁵.

Dès lors, plusieurs années se sont écoulées avant que la Communauté ne se saisisse de ce dossier et procède à l'adoption de mesures de portée générale, sous la pression d'Etats membres. Devant l'étendue de l'épizootie en Grande-Bretagne⁶, certains d'entre eux⁷ avaient cependant adopté en 1990 des mesures unilatérales, interdisant l'accès de leur territoire aux produits bovins insulaires. Menacés de voir la Commission engager contre eux un recours en constatation de manquement, ces Etats membres ont accepté de retirer leurs dispositifs nationaux⁸ à l'issue d'une réunion extraordinaire du Conseil des Ministres de l'agriculture⁹. Il avait alors été décidé d'établir une liste des seuls produits bovins britanniques autorisés à librement circuler¹⁰ sur le territoire communautaire : mesure nécessaire mais qui devait s'avérer insuffisante.

mammifères, JOCE n° L 172 du 07.07.1994, page 23.

- Il revient, dans ce cadre, aux Etats membres de veiller à la juste destination de ces produits et des dysfonctionnements lors de la distribution, du stockage et de l'utilisation de ces farines ont été présentés ultérieurement comme l'explication de cas de contamination - dite croisée - de bovins nés après l'interdiction des farines.

¹ Article 10 CE.

² CJCE, 15.01.1986, *Hurd*, aff. 44/84, *Rec.* p. 29.

³ M. Blanquet, *L'article 5 du traité CEE – Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Ed. LGDJ, Paris, 1994, 502 pages, p. 213.

⁴ *idem*, p. 223.

⁵ F. Maniet, « De la « reconnaissance mutuelle » à la « méconnaissance mutuelle » en passant par la « connaissance mutuelle » », in M. Fallon, F. Maniet (sous la direction de), *Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté européenne*, Ed. Story Scientia, Coll. Droit et Consommation, Louvain-la-Neuve, 1990, 348 pages, pp. 279-292, sp. pp. 283-284.

⁶ Cette maladie ne sera pourtant soumise à notification obligatoire que tardivement : Décision 90/135 de la Commission du 06.03.1990 portant deuxième modification de la directive 82/894 du Conseil concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté et modifiant temporairement la fréquence de la notification concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 76 du 22.03.1990, page 23.

⁷ France, Allemagne, Italie.

⁸ Il faut noter que la Commission menaçait alors ces Etats d'introduire un recours en manquement pour non-respect du principe de libre circulation des marchandises.

⁹ Conseil spécial des Ministres de l'agriculture, Bruxelles, 06-07.06.1990 : Communication à la Presse, 6876/90 (Presse 83), page 6.

¹⁰ Seule l'exportation des seuls veaux de moins de six mois ne descendant pas de vaches suspectées d'encéphalopathie spongiforme bovine, exportation de la viande avec os provenant d'animaux élevés dans des troupeaux ne présentant pas de cas d'ESB depuis au moins deux ans, exportation de la viande désossée provenant de tous les troupeaux à la condition que les tissus nerveux et lymphatiques aient été retirés : Décision 90/261 de la Commission du 08.06.1990 portant modification de la décision 89/469 relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni et de la Décision 90/200 établissant des exigences supplémentaires pour certains tissus et organes en ce qui concerne l'encéphalopathie spongiforme

Le grand public a eu connaissance de cette épizootie en mars 1996, à la suite d'une allocution prononcée par le ministre de la santé britannique devant la Chambre des communes ¹. Ce dernier a alors reconnu l'existence d'un risque potentiel de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine à l'Homme sous la forme d'une nouvelle variante de la Maladie de Creutzfeldt-Jacob ². La possibilité d'une transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine à l'Homme avait pourtant été évoquée dès 1990. Ce risque avait alors été appréciée comme faible par le comité scientifique vétérinaire ³. Six années se sont donc écoulées durant lesquelles le risque de contamination n'a pas été pris en compte par les autorités de décision.

En 1996, l'agent transmetteur de l'encéphalopathie spongiforme bovine – le prion – était donc suspecté d'être à même de franchir la barrière de l'espèce entre bovins et humains. Le lien entre l'encéphalopathie spongiforme bovine et une nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob ⁴ a depuis lors été établi formellement. Les scientifiques ont notamment croisé les données disponibles avec celles collectées en Papouasie-Nouvelle-Guinée auprès de tribus du groupe ethnique des Forés pratiquant le cannibalisme jusque vers 1960 ⁵ et toujours atteints par le Kuru à titre résiduel ⁶. Cette maladie se caractérise par une perte de l'équilibre et une démence, conséquence d'une dégénérescence des tissus du système nerveux central ⁷. Ces résultats, confortés par l'expérimentation animale, ont confirmé la présence de prions anormaux – principalement dans le tissu du système nerveux central – pour toutes espèces atteintes d'encéphalopathie spongiformes subaiguës. Se transmet alors d'une espèce à l'autre, notamment par l'alimentation, la capacité pour des prions dits normaux d'acquérir une configuration spatiale anormale. L'espèce humaine est elle aussi affectée par ce mécanisme et ainsi le risque de transmission de l'espèce bovine à l'Homme, initialement suspecté, a été confirmé. Un glissement est alors intervenu : d'une épizootie à une zoonose, d'un problème de santé animale à une question de protection de la santé humaine. Les autorités publiques sont donc confrontées à l'éventualité d'une épidémie de la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob alors même « *qu'il n'existe pas encore de test de détection* » ⁸ et que « *l'agent transmetteur de cette maladie est particulièrement résistant et difficile à détecter* » ⁹.

bovine, JOCE n° L 146 du 09.06.1990, page 29.

¹ Déclaration prononcée le 20 mars 1996 : *Le Monde*, 21.03.1996.

² J.-P. Deslys, A. Picot, *La Vache Folle – Les risques pour l'Homme*, op. cit., pp. 67-71.

³ Comité scientifique vétérinaire - Réunion conjointe des Sections « Santé des animaux » et « Mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique », Bruxelles, 06.06.1990 : Conseil des ministres de l'agriculture, 06-07.06.1990 : Communication à la presse, 6876/90 (Presse 83), Compte rendu reproduit en Annexe, pp. 7-8, point 1.

⁴ Voir pour les éléments cliniques de cette maladie : *Global surveillance, Diagnosis and Therapy of Human Transmissible Spongiform Encephalopathies : Report of a World Health Organisation Consultation*, Geneva, 9-11 February 1998, WHO/EMC/ZDI/98.9 ; *Review of the origin of BSE*, Working Group of the European Union's Scientific Steering Committee, 05.07.2001, www.europa.eu.int.

⁵ Cette pratique rituelle a été interdite en 1957.

⁶ Sur une population d'environ 30 000 personnes, le Kuru en aura tué plus de 3 000 : J.-P. Deslys, A. Picot, *La Vache Folle – Les risques pour l'Homme*, op. cit., p. 15.

⁷ I. de Garine, « Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoires des mœurs*, Ed Gallimard, Coll. Encyclopédie de la Pléiade, 1990, tome I, 1738 pages, pp. 1447-1627, sp. p. 1469.

⁸ J.-P. Deslys, A. Picot, *La Vache Folle – Les risques pour l'Homme*, op. cit., p. 6.

⁹ *idem*, pp. 45-46.



La mise en lumière des possibles conséquences pour l'Homme de l'épizootie animale à la suite de la déclaration du ministre britannique de la santé en mars 1996 a depuis lors cédé la place à un véritable problème de santé humaine. Les révélations faites en mars 1996, avaient alors entraîné, dans l'urgence, l'adoption réactive au niveau communautaire d'une mesure draconienne d'embargo ¹.

B. La réaction des autorités publiques

Les Etats membres ont très rapidement réagi à la suite des déclarations britanniques et ils ont adopté des mesures nationales de protection avant que les autorités communautaires n'adoptent, à leur tour, des mesures d'urgence (1). De nombreuses questions connexes ont ensuite été réglées (2).

1. Des mesures nationales et communautaires d'urgence

Les Etats membres ont très rapidement adopté des mesures unilatérales (a). Une mesure communautaire d'embargo, adoptée par la Commission européenne, leur a ensuite été substituée (b).

a. Des réactions nationales rapides

A la suite des déclarations alarmantes des autorités britanniques, l'ensemble des Etats membres ², exception faite de l'Irlande et du Danemark, ont interdit l'accès de leur territoire respectif aux produits bovins bruts ou dérivés provenant de Grande-Bretagne ³. Ces Etats ont pour cela adopté des mesures nationales unilatérales de sauvegarde, en se fondant sur un mécanisme aménagé par les dispositions communautaires ⁴.

Face à la baisse sensible de la consommation ⁵, des organisations professionnelles ont elles aussi réagi rapidement. Elles ont notamment créé des logos à forte connotation nationale vantant les mérites des productions nationales. La compatibilité du système français, fondé

¹ N. de Grove-Valdeyron, « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise la « Vache folle » », *RMCE*, 1996, n° 403, pp. 759-767.

² L. Lorvellec, « L'action des autorités publiques françaises dans la crise de la Vache folle », *RDR*, 1997, n° 252, pp. 223-230.

³ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, précité, Annexe IX, p. 162.

⁴ - Directive 64/432 du Conseil du 26.06.1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, JOCE n° L 121 du 29.07.1964, page 1977 ;
- Directive 64/433 du Conseil du 26.06.1964 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, JOCE n° L 121 du 29.07.1964, p. 2012.

⁵ Centre français du commerce extérieur : avril 1996 — consommation en baisse de 30 %, échanges intracommunautaires en baisse de près de 80 %.

sur la mention « Viande Bovine Française », au regard du droit communautaire a notamment suscité des interrogations¹. Initiées par des organisations professionnelles de droit privé – entretenant cependant des liens étroits avec les autorités publiques² – de telles mentions promotionnelles étaient susceptibles de pénaliser la commercialisation de la viande bovine originaire d'autres Etats membres³. La qualification de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative ne pouvait dès lors pas être écartée *a priori*. Elles ont cependant été accueillies avec beaucoup de bienveillance, voire encouragées, par les autorités publiques⁴. Ces dernières, en restant inactives face au développement de ces mentions⁵, ont probablement manqué à leurs obligations au regard du droit communautaire, s'exposant à d'éventuelles actions en responsabilité⁶ introduites par des opérateurs économiques s'estimant lésés⁷.



La Commission, devant la rapidité et l'ampleur des réactions nationales, s'est saisie de ce dossier et a pris l'initiative d'une mesure communautaire d'embargo.

b. Une décision communautaire d'embargo accompagnée de mesures financières

La Commission européenne a elle aussi réagi à la suite de la déclaration du Ministre britannique. Elle a adopté une décision portant embargo à l'égard de la viande bovine et de tous les produits dérivés originaires du Royaume-Uni⁸. Cette mesure de portée générale a conduit les Etats membres à rapporter les mesures unilatéralement adoptées.

¹ B. Viale, « En réponse à la crise de la « Vache folle », plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », *RDR*, 1997, n° 251, pp. 158-165, sp. p.162-163.

² L'octroi de subventions et le pouvoir ministériel de nomination de certains membres du Conseil d'administration d'une organisation professionnelle ont conduit la Cour à ne pas reconnaître l'autonomie de l'organisation en cause : CJCE, 24.11.1982, *Commission / Irlande* – arrêt « Buy Irish », aff. 249/81, *Rec.* p. 4005.

³ La mention « Viande Bovine Française » recommandait, en effet, l'acquisition de viande d'origine française en raison de ce seul critère national ; pour la sanction d'un système fondé sur un critère comparable : CJCE, 13.12.1983, *Apple and Pear Development Council*, aff. 222/82, *Rec.* p. 4083.

⁴ B. Viale, « En réponse à la crise de la « Vache folle », plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation », précité.

⁵ La France a, en effet, été destinataire d'un arrêt en constatation de manquement, au regard de l'article 28 CE, pour ne pas avoir mis en œuvre toutes les mesures de nature à empêcher la destruction de produits agricoles – en particulier des fraises – en provenance d'Espagne ou d'Italie lors d'opérations « coup de poing » organisées par certains syndicats agricoles français. La Cour a sanctionné la passivité de la France à l'égard du comportement de particuliers qui, de ce fait, a pu entraver la libre circulation de produits agricoles : CJCE, 09.12.1997, *Commission / France*, aff. C-265/95, *Rec.* p. I-6990, points 24 à 32.

⁶ Il convient cependant de préciser qu'un principe d'autonomie des voies de recours prévaut dans le cadre du contentieux communautaire. Dès lors, la constatation d'un manquement étatique n'est pas une condition d'engagement de la responsabilité de l'Etat défaillant. A l'inverse, la constatation d'un manquement ne suffit pas pour engager la responsabilité d'un Etat. En revanche, une telle constatation facilite l'administration de la preuve de la défaillance étatique qui pèse sur le particulier ; voir à ce titre : CJCE, 05.03.1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame III e.a*; aff. jointes C-46/93 et C-48/93, *Rec.* p. I-1029 ; voir également : *infra* : Partie II, Titre I, Chapitre 2, Section 2, Paragraphe 2.

⁷ Pour un commentaire de la décision précitée allant dans ce sens : A. Rigaux, D. Simon, « Entraves résultant d'actes de particuliers », *Revue Europe*, 1998, février, p. 18-19.

⁸ Décision 96/239 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.

Le gouvernement britannique, quant à lui, a éprouvé les plus grandes difficultés à accepter cette mesure générale et y a vu une mesure punitive et non une mesure sanitaire destinée à la protection de tous. De fortes pressions ont d'ailleurs été exercées par les autorités de cet Etat membre pour obtenir la levée ou au moins l'assouplissement de la décision instituant l'embargo des produits bovins¹. Les responsables politiques britanniques ont d'ailleurs toujours considéré que cette crise sanitaire devait être analysée comme un problème purement britannique et ont mis en avant leur capacité à le régler seuls², faisant par là même quelque peu abstraction des obligations liées à leur appartenance à l'intégration régionale européenne, fondée sur la libre circulation de toutes les marchandises dans un esprit de coopération loyale³.

La décision radicale de la Commission a été accompagnée d'un plan de soutien financier. La crise de la « Vache folle » s'est en effet abattue sur un secteur fragile dans lequel « *un excédent structurel était déjà prévu* »⁴. Le secteur de la viande bovine est, en effet, marqué par un ralentissement constant de la consommation⁵, depuis la fin des années 60 pour la viande de veau et le début des années 80 en ce qui concerne la viande de bœuf⁶. Le ralentissement de la consommation face à un niveau de production constant a inévitablement entraîné une tendance à la baisse des prix du marché, sensible depuis le second semestre de 1995⁷. Avant même le déclenchement de la crise de la « Vache folle », une réflexion⁸ était donc engagée sur la nécessité d'adopter des mesures dans ce secteur⁹. Des Etats plaidaient alors en faveur de mesures conjoncturelles pour contenir toute augmentation du cheptel face à la stagnation de la demande. Certains Etats demandaient également une action communautaire significative en faveur de la promotion de la consommation de « viande rouge »¹⁰ ; que dire de la situation de ce secteur quelques semaines plus tard ? Il ne s'agissait alors plus d'endiguer une crise conjoncturelle mais un cataclysme¹¹.

¹ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, précité, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête », p. 18.

² *idem*, p. 15.

³ « *Le président Santer a indiqué [à la commission d'enquête] qu'il considérait l'attitude du gouvernement britannique comme une forme de chantage, en d'autres termes un abus des droits et un manquement aux obligations des Etats membres tels qu'ils sont énoncés à l'article 5 CE* » : *idem*, p. 18.

⁴ Communication de la Commission, *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume I, page 28.

⁵ Rapport d'activité *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne – 1995*, Ed. OPOCE, 1996, p. 108.

⁶ P. Combris, « Les grandes tendances de la consommation alimentaire », *Problèmes politiques et sociaux*, Ed. La documentation française, Paris, 1999, n° 8-16, pp. 27-31, sp. p. 30 ; l'auteur précise que « *le poids des dépenses affectées aux produits animaux dans le budget des ménages est passé de 16 % en 1950 à 7,5 % en 1995* ».

⁷ Note de la Commission européenne *La conjoncture agricole en 1996*, in *Agence Europe*, 07.03.1997, n° 6929, p. 10.

⁸ R. Alajarin, « La filière bovine », *Problèmes économiques*, 1997, n° 2.519, pp. 3-8.

⁹ Conseil des ministres de l'agriculture du 1^{er}.03.1996 : *Agence Europe*, 02.03.1996, n° 6679, p. 13.

¹⁰ La France et l'Autriche en particulier ont plaidé en faveur de telles mesures.

¹¹ Ce contexte peut expliquer la teneur de certains propos recueillis auprès d'un fonctionnaire de la Commission européenne, qui laissait entendre que la médiatisation excessive de la crise de la « Vache folle » ne devait rien au hasard et qu'elle permettait fort à propos d'opérer une profonde réorganisation de la filière.

Devant l'ampleur des répercussions économiques négatives de la crise de la « Vache folle », la Commission a proposé de disposer de la marge de manœuvre budgétaire ¹ disponible lors de la discussion des prix agricoles, à partir de la campagne 1996-1997, en faveur du seul secteur bovin ². La commission de l'agriculture du Parlement européen a même plaidé en faveur d'une augmentation sensible du niveau des prix proposée par la Commission ³. Au-delà de ces ajustements portant sur les prix, des mesures de soutien exceptionnel ont également été adoptées ⁴. De telles mesures ont été soutenues par « *le Conseil européen [qui a] décidé qu'une enveloppe de 850 millions d'écus serait consacrée au soutien des éleveurs européens gravement touchés par cette crise* » ⁵.

Le principe de l'indemnisation des éleveurs contraints de faire procéder à l'abattage d'animaux a également été admis ⁶, de même lors de la détection de cas à la suite de l'application des programmes de dépistage systématique de la maladie ⁷.

Les mesures financières de compensation sont cofinancées grâce à des fonds communautaires et nationaux ⁸. L'objectif est d'atteindre un niveau d'indemnisation complet des pertes financières liées à la destruction des animaux suspects ou de l'ensemble du troupeau dans lequel un animal malade a été identifié ⁹ comme il est pratiqué en France. Cependant, quelle

¹ La Commission avait même proposé de transférer des lignes budgétaires, inscrites à titre prévisionnel pour les cultures arables, au profit de mesures d'urgence nécessaires dans le secteur de la viande bovine. Elle justifiait une telle intervention budgétaire au nom du principe de solidarité ; la proposition de la Commission a été approuvée le 05.03.1997, *Agence Europe*, 06.03.1997, n° 6928, p. 5. Le Conseil s'y est très vivement opposé, Conseil des Ministres de l'agriculture, 18.03.1997 : *Agence Europe*, 19.03.1997, n° 6937, p. 5.

² Conseil des Ministres de l'agriculture du 29.04.1996, *Agence Europe*, 1^{er}.05.1996, n° 6719, p. 7 bis.

³ Commission de l'agriculture du Parlement européen, Rapport G. Sentine, 30.04.1996, *Agence Europe*, 01.05.1996, n° 6719, p. 12.

⁴ - L'article 23 du Règlement 805/68 du Conseil du 27.06.1968 portant OCM dans le secteur de la viande bovine prévoyait la possibilité d'adopter des mesures de soutien exceptionnelles au marché déprimé, JOCE n° L 148 du 28.06.1968, page 24 ; ce mécanisme initial a été depuis lors remplacé, Article 38-2, Règlement 1254 du Conseil du 17.05.1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° L 160 du 26.06.1999, page 21 ;

- Règlement 716/96 de la Commission du 19.04.1996 arrêtant des mesures de soutien exceptionnelles en faveur du marché de la viande bovine au Royaume-Uni, JOCE n° L 99 du 20.04.1996, page 14 ;

- Règlement 1484/96 de la Commission du 26.07.1996 arrêtant des mesures de soutien exceptionnelles en faveur du marché de la viande bovine au Royaume-Uni en application de la Décision 96/385, JOCE n° L 188 du 27.07.1996, page 25 ;

- Règlement 690/2001 de la Commission du 03.04.2001 relatif à des mesures spéciales de soutien dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° L 95 du 05.04.2001, page 8.

⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Florence, 21-22.06.1996 : *Agence Europe*, 23.06.1996, n° 6755, pp. 6-15, sp. p. 9.

⁶ Considérant 10, Décision 2000/322 de la Commission du 13.04.2000 établissant les prescriptions communes applicables aux rapports concernant les programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales pouvant bénéficier d'une participation financière de la Communauté, JOCE n° L 111 du 09.05.2000, page 19.

⁷ Décision 2000/764 de la Commission du 29.11.2000 relative au dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine chez les bovins et modifiant la Décision 98/271 relative à la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles, JOCE n° L 305 du 06.12.2000, page 35.

⁸ Les Etats membres ont alors l'obligation de respecter leurs obligations découlant du droit communautaire, *Lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etats dans le secteur agricole*, JOCE n° C 28 du 02.02.2000, page 2.

⁹ Le versement des aides nationales a cependant fait l'objet, de la part de la Commission, comme à l'instar de l'ensemble de ce type de mesures financières, d'un contrôle de licéité. Cette dernière a, par exemple, ouvert une procédure, fondée sur l'article 88-2 CE, à l'encontre d'aides accordées par les autorités italiennes aux opérateurs chargés du traitement et de la commercialisation des produits bovins dans la région Frioul-Vénétie Julienne. La Commission doutait de la véracité des preuves apportées par les autorités italiennes pour justifier

que soit l'ampleur des versements destinés à compenser le préjudice économique, rien n'assure l'indemnisation du préjudice moral. En effet, un troupeau est une micro-société dans laquelle une véritable hiérarchie s'élabore peu à peu et ainsi le rachat d'animaux ne permet pas, immédiatement, à l'éleveur de disposer à nouveau d'une entité « troupeau ». Il est confronté, dans un premier temps, à un agrégat de bêtes dans lequel le lien social doit être reconstitué au prix d'un investissement humain important, trop souvent ignoré. Cette crise et ses répercussions ont affaibli toute une filière de production non seulement financièrement, mais aussi psychologiquement face à une mise en accusation collective.

D'importantes actions de promotion de la viande bovine ont, par la suite, été entreprises pour restaurer l'image de ce secteur auprès des consommateurs ¹. Le Parlement européen a joué un rôle moteur notamment en adoptant un amendement présenté par la commission de l'agriculture du Parlement européen et prévoyant en ce sens un budget de 30 millions d'écus sur trois ans. L'utilisation de ces fonds est conditionnée par le respect d'un système fiable d'identification des animaux, dont la raison d'être est de connaître l'origine des animaux tout en rassurant les consommateurs.



Subitement confrontées à la médiatisation importante des liens possibles entre l'encéphalopathie spongiforme bovine et la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob, les autorités communautaires ont adopté une mesure instaurant l'embargo des produits bovins britanniques. Elles ont aussi tenté de parer aux conséquences économiques de la crise pour toute la filière de production et de transformation. Des mesures de soutien financier et de promotion de la viande bovine ont été adoptées. Elles ont aidé la filière à surmonter les pertes financières liées à l'effondrement des cours ².

Une longue période s'est ensuite ouverte, non moins délicate. Les autorités communautaires ont, en effet, assuré le suivi de tous les développements liés à l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine et l'adoption de mesures techniques a parfois été nécessaire.

2. Le suivi des conséquences de la crise

Des questions connexes à la gestion de la seule épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine ont progressivement émergé et leur encadrement au niveau communautaire a été particulièrement difficile à adopter ³ (a). Par ailleurs, la levée de l'embargo communautaire,

l'absence de surcompensation des pertes réellement constatées par les opérateurs économiques ; Procédure C-51/97 : Rapport d'activité relatif à *la Politique de concurrence* – 1997, Ed. OPOCE, 1998, p 255.

¹ Règlement 2071/98 du Conseil du 28.09.1998 relatif à des actions de promotion et de commercialisation en faveur de la viande bovine de qualité ainsi qu'à des actions d'information sur l'étiquetage de la viande bovine, JOCE n° L 265 du 30.09.1998, page 2.

² Peu à peu le niveau de la consommation s'est redressé pour revenir à celui enregistré avant mars 1996 : *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, 30.11-01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 10.

³ Y. Petit, « L'Union européenne et l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (Encéphalopathie Spongiforme Bovine) : vers une nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) », *Revue Europe*, octobre 2001, n° 10, pp. 5-10.

appliqué à la viande bovine et aux produits dérivés britanniques, a été discutée. De longs et vifs débats se sont alors engagés entre la Commission et les Etats membres (b).

a. Des dossiers connexes divisant les institutions communautaires

Des dossiers connexes, comme celui des matériaux à risque spécifié¹, ont fait l'objet de longues tractations politiques. Les Etats membres ont, en effet, rencontré d'importantes difficultés pour dégager entre eux une position consensuelle et pour « *convaincre les Etats membres, exempts de cas endogènes, de la nécessité d'adopter ce type de législation* »². Ces discussions impliquaient la prise en compte de toutes les incidences sanitaires, supposées ou avérées, des techniques de production sur les produits commercialisés³. Cette approche intégrée a été complexe à mener. La pertinence des avis du Comité scientifique, consulté par la Commission sur ces questions, a également été remise en cause. La Commission a dès lors perçu l'urgence pour elle de proposer une réorganisation profonde des comités scientifiques, qui constituent autant de structures essentielles d'expertise scientifique.

La mise en place d'un système de suivi des animaux et d'étiquetage de la viande bovine a également entraîné des discussions houleuses. L'objectif poursuivi était de disposer, à l'échelle communautaire, d'un outil d'information du consommateur et de suivi des animaux fondé sur un système fiable d'enregistrement et d'identification des bovins. L'adoption des mesures techniques nécessaires pour la mise en place opérationnelle de ce système, a là aussi divisé les Etats membres⁴.

D'autres questions ont également fait l'objet d'un encadrement normatif au niveau communautaire au terme de longues discussions, par exemple la définition des matières premières susceptibles d'entrer dans la composition des farines de viande et d'os⁵ et la destination de ces dernières¹.

¹ La Commission a présenté au Comité Vétérinaire Permanent, le 1^{er} août 1996, un projet visant à interdire l'emploi de certains tissus provenant de tous les ruminants dans la chaîne alimentaire humaine ou animale. La Commission souhaitait alors l'adoption d'une mesure large quant à l'origine des produits interdits et à leur destination. Le Conseil n'étant pas parvenu à se prononcer sur ce dossier, la Commission a adopté un texte prohibant l'emploi de certains matériels en 2000, Décision 2000/418 de la Commission du 29.06.2000 réglementant l'utilisation des matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la Décision 94/474, JOCE n° L 158 du 30.06.2000, page 76.

² *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, op. cit., p. 24.

³ Il en a été de même au regard de certaines techniques de découpe de la viande et les discussions n'ont pas été plus aisées à mener, Décision 2001/233 de la Commission du 14.03.2001 modifiant la Décision 2000/418 en ce qui concerne les viandes séparées mécaniquement et la colonne vertébrale des bovins, JOCE n° L 84 du 23.03.2001, page 59.

⁴ Règlement 820/97 du Conseil du 21.04.1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, JOCE n° L 117 du 07.05.1997, page 1. Ce règlement a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour, CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil* – arrêt « Etiquetage des bovins », aff. C-269/97, Rec. p. I-2737 ;

- Le système initial a été abrogé et remplacé. Un système harmonisé d'étiquetage de la viande bovine ne sera ainsi effectif qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, Règlement 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17.07.2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97 du Conseil, JOCE n° L 204 du 11.08.2000, page 1.

⁵ Décision 2001/9 de la Commission du 23.12.2000 relative aux mesures de contrôle requises pour la mise en œuvre de la Décision 2000/766/CE du Conseil relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies



Le caractère technique de ces dossiers a suscité un intérêt moindre de la part des médias. L'adoption de mesures pertinentes n'en est pourtant pas moins essentielle : l'enjeu est, par exemple, de maîtriser les risques de dispersion des agents infectieux lors du traitement des matériaux à risque spécifié. Les discussions relatives à la levée de l'embargo affectant les produits d'origine britannique ont, quant à elles, fait l'objet d'un traitement médiatique de grande ampleur et suscité de très vives réactions nationales.

b. Une levée de l'embargo âprement discutée

Rapidement, un assouplissement de l'embargo instauré en mars 1996 a été envisagé². A cette fin, les autorités britanniques ont présenté un plan d'éradication de la maladie de la « Vache folle », modifié plusieurs fois pour mieux répondre aux exigences des autorités communautaires et aux demandes des Etats membres. Les tensions ont alors été vives et les représentants britanniques ont même menacé de bloquer le fonctionnement des institutions à défaut de parvenir à un accord. En effet, l'adoption de ce plan d'éradication³, à moyen terme, de la maladie était la condition préalable à toute discussion relative à la levée de la mesure générale d'embargo.

Les débats ont été longs et houleux avant de parvenir à une décision mettant un terme à l'embargo instauré en mars 1996. Une levée graduelle de l'embargo a été privilégiée. Elle a tout d'abord concerné certains produits dérivés⁴, puis la viande de bœuf originaire d'Irlande du Nord britannique à partir du 25 novembre 1998⁵, pour enfin concerner tous les produits et viandes bovines originaires de l'ensemble du territoire britannique à partir du 1^{er} août 1999⁶.

spongiformes transmissibles et à l'utilisation de certaines protéines animales dans l'alimentation des animaux, JOCE n° L 2 du 05.01.2001, page 32 ; Décision 2001/25 de la Commission du 27.12.2000 relative à la composition des aliments destinés aux animaux, JOCE n° L 6 du 11.01.2001, page 16 ;

- Sur les conséquences de l'interdiction des farines de viandes et d'os et de leur remplacement par des protéines végétales voir : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *les options pour la promotion des protéines végétales dans l'Union européenne*, COM (2001) 148 final/2 du 16.03.2001.

¹ - Décision 2000/766 du Conseil du 04.12.2000 relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de certaines protéines animales dans l'alimentation des animaux, JOCE n° L 306 du 07.12.2000, page 32 ;

- Décision 2001/9 de la Commission du 29.12.2000 relative aux mesures de contrôle requises pour la mise en œuvre de la Décision 2000/766/CE du Conseil, JOCE n° L 2 du 05.01.2001, page 32.

² Décision 96/362 de la Commission du 11.06.1996 modifiant la Décision 96/239 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 139 du 12.06.1996, page 17.

³ Décision 96/385 de la Commission du 24.06.1996 approuvant le plan de contrôle et d'éradication de l'ESB au Royaume-Uni, JOCE, L 151 du 26.06.1996, page 39.

⁴ Le sperme bovin, la gélatine et le suif étaient les principaux produits concernés par cette mesure : Décision 98/256 du Conseil du 16.03.1998 concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, modifiant la décision 94/474 et abrogeant la décision 96/239, JOCE n° L 113 du 15.04.1998, page 33.

⁵ Décision 98/692 de la Commission du 25.11.1998, modifiant la décision 98/256 concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 328 du 04.12.1998, page 28.

⁶ Décision 99/514 de la Commission du 23.07.1999 fixant la date à laquelle l'expédition à partir du Royaume-Uni de produits bovins dans le cadre du régime d'exportation sur la base de la date peut commercer au titre de l'article

Ces autorisations de principe ont, de plus, été soumises au respect de strictes conditions sanitaires et techniques et ainsi seuls les produits dérivés et les viandes issus d'abattoirs et de structures de préparations dûment autorisés peuvent faire l'objet d'échanges commerciaux intracommunautaires ou à destination d'Etats tiers. L'application de la décision portant levée totale de l'embargo ¹ n'a pas été aisée et certains Etat, dont la France ², s'y sont même violemment opposés.



L'apparition de la maladie de la « Vache folle » ne peut pas être considérée comme un seul accident de la nature. La conjonction de dysfonctionnements et d'imprévoyances humaines ³, dont certains incombent à la Communauté, a constitué un terreau favorable.

II. - L'identification de causes multiples

Les implications juridiques, les conséquences techniques, économiques et institutionnelles de la crise dite de la « Vache folle » sont innombrables ⁴. Leur ampleur a mis en évidence certaines faiblesses majeures de la Politique Agricole Commune (A) et les difficultés rencontrées par le système communautaire pour répondre à de nouvelles exigences internes ou internationales (B).

A. Une efficacité discutable de la Politique Agricole Commune face à une crise sanitaire

La logique, qui sous-tend la Politique Agricole Commune s'est révélée peu adaptée pour endiguer des conséquences néfastes liées à certaines techniques de production tant pour la santé animale qu'humaine. Les mécanismes fondateurs de la politique se trouvent, de ce fait, affaiblis (1), d'autant plus que le champ des compétences communautaires a été considérablement diversifié (2).

⁶, paragraphe 5, de la décision 98/256 du Conseil, JOCE n° L 195 du 28.07.1999, page 42.

¹ *idem*.

² La Commission a saisi la Cour de justice le 04.01.2000 engageant ainsi un recours en constatation de manquement contre la France pour non-respect des Décisions 98/256 et 99/514 ; Affaire introduite *Commission / France*, aff. C-1/00 : *Activités de la CJCE et du TPI*, n° 08/00, p. 16 ; l'Avocat général J. Mischo a rendu des conclusions défavorables à la France le 20.09.2001 : www.curia.eu.int.

³ *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, p. 4.

⁴ - Avis d'initiative du Comité économique et social sur *Les multiples conséquences de la crise de l'ESB dans l'Union européenne*, session des 10-11.07.1996, CES 888/96 ;

- Voir également : M. Savey, « Les leçons de la « Vache folle » », *Esprit*, novembre 1997, pp. 101-117.

1. L'inadaptation de certains mécanismes agricoles

La Politique Agricole Commune est effective depuis le 1^{er} juillet 1962. Ses grandes orientations, fondées sur la satisfaction d'impératifs économiques, ont alors été décidées à l'issue d'un compromis diplomatique, sans débat démocratique. Aujourd'hui encore, le Parlement européen – institution élue au suffrage universel direct – reste peu impliqué dans le cadre de l'administration du secteur agricole¹. L'évolution de la structure des marchés agricoles, résultant du fonctionnement des mécanismes instaurés, a, par ailleurs, suscité des critiques de plus en plus vives.

– L'augmentation de la productivité agricole, fixée comme objectif à la Politique Agricole Commune, a tout d'abord été rapidement atteinte. L'utilisation plus rationnelle des facteurs de production, associée aux progrès de la recherche agronomique expliquent ce résultat. Les volumes produits, dans la plupart des grandes cultures et des filières d'élevage, ont même augmenté dans de telles proportions que des excédents se sont rapidement constitués. Les mécanismes de régulation des marchés mis en place n'ont pas été suffisants pour éviter la constitution de stocks et leur gestion s'est ensuite révélée particulièrement onéreuse.

Ce déséquilibre entre l'offre et la demande de produits agricoles a entraîné une stagnation, voire une baisse, des prix agricoles. Le cercle vertueux brisé, les producteurs ont cherché à maintenir leur revenu en produisant toujours plus, sans se soucier nécessairement d'adapter leurs productions aux besoins des individus et de l'industrie agro-alimentaire ou encore des atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement². Ainsi, les premières réserves à l'égard des mécanismes agricoles sont apparues.

– La remise en cause des orientations agricoles initiales a été confirmée à l'occasion de débats budgétaires houleux où le pourcentage du budget de la Communauté consacré au financement des mécanismes agricoles³ a été jugé déraisonnable par une partie des protagonistes impliqués dans la procédure budgétaire. La critique est devenue une véritable remise en cause quand le constat suivant a, de plus, été dressé : non seulement les dépenses agricoles amputaient considérablement les ressources propres communautaires mais, de surcroît, la destination des fonds était discutable. En effet, les subsides, alloués essentiellement sur la base des quantités produites, ne bénéficiaient pas, loin s'en faut, aux productions et aux régions les plus défavorisées⁴. Ainsi, les mécanismes agricoles n'ont pas toujours participé à la correction des inégalités territoriales ou sectorielles. Bien plus, le dépérissement de certaines zones rurales a pu être accentué, alors même que d'autres

¹ Au terme de l'article 37 CE, fondement juridique de la Politique Agricole Commune, le Parlement européen est uniquement consulté.

² Voir par exemple : Directive 91/676 du Conseil du 12.12.1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JOCE n° L 375 du 31.12.1991, page 1.

³ Cette situation est vite devenue intolérable pour certains Etats membres faiblement agricoles, comme la Grande-Bretagne. De plus, cette répartition budgétaire a pu freiner la diversification de l'action communautaire, faute de fonds disponibles. Des mécanismes de régulation des quantités produites ont été mis en place à partir des années 80 ; voir pour une présentation générale de cette question : D. Barthélemy, J. David (sous la direction de), *L'agriculture européenne et les droits à produire*, Ed. INRA, Paris, 1999, 434 pages.

⁴ *Agenda 2000 - Quel avenir pour l'agriculture ?*, Fact-sheet, Ed. OPOCE, Coll. Commission européenne – Direction Générale Agriculture, 1998, 16 pages, p. 1.

espaces ruraux ont été soumis à des contraintes écologiques fortes en raison de pratiques agricoles intensives : emploi massif d'intrants chimiques, développement de monocultures, densification des installations d'élevage industriel.

— La capacité des mécanismes de la politique agricole à assurer la régulation des marchés, à un coût budgétaire et environnemental acceptable, a donc été battue en brèche. La Politique Agricole Commune s'est trouvée fragilisée et le modèle productiviste contesté. Dans ce contexte, la crise de la « Vache folle » a amplifié la remise en cause de ces mécanismes, en ajoutant cette fois des craintes quant à l'aptitude de la Politique Agricole Commune à garantir la qualité sanitaire des livraisons intracommunautaires de produits d'origine bovine, dont les volumes sont importants en raison de la forte spécialisation territoriale de la production agricole¹. Le traitement législatif des produits qui entrent dans l'alimentation humaine, fondé sur une logique duale², a alors constitué un handicap pour assurer une protection maximale de la santé publique : de l'acte de production de la matière agricole primaire aux produits transformés proposés à la vente.

Les parlementaires européens revendiquent d'ailleurs vivement, depuis cette crise, une évolution de la procédure législative appliquée dans ce domaine afin de leur permettre de participer pleinement à la définition de nouvelles orientations agricoles. Ils ont, par exemple, défendu une réforme radicale de l'élevage permettant de revenir sur certains excès liés aux pratiques intensives³.



Les objectifs et les mécanismes de la politique agricole, largement discutés, devaient nécessairement évoluer. La Politique Agricole Commune a ainsi perdu une part importante de sa capacité à entraîner plus avant le processus d'intégration communautaire⁴ et sa légitimité se voit contestée.

2. Une suprématie révolue de la Politique Agricole Commune

En 1962, la Commission présentait la politique agricole comme une source de simplification étant donné que pas un seul Etat membre, à l'époque, « *ne disposait d'une telle législation conçue d'un seul tenant, car les dispositions nationales se sont créées et développées au fur et à mesure des nécessités, et la plupart du temps pour faire face aux difficultés nées de crises* »⁵. Ce constat, d'une réelle pertinence en 1962, ne pourrait-il pas être appliqué aujourd'hui au droit agricole communautaire lui-même ? En quelques décennies, ce corpus

¹ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 256.

² Voir *supra*, Section 1.

³ Résolution législative portant avis du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° C 166 du 10.06.1996, page 163.

⁴ - J. Raux (sous la direction de), *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, op. cit. ;
- V. Adam, *La réforme de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Thèse pour le doctorat en droit en droit public, Université de Tours, 2000, 765 pages.

⁵ Cinquième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne — 1962, Ed. OPOCE, 1963, p. 148.

juridique s'est, en effet, considérablement étoffé, au point de devenir touffu, rendant par là même son application peu aisée, tout comme le contrôle de son juste respect selon un niveau homogène sur l'ensemble du territoire communautaire.

Une seconde évolution majeure doit également être notée. En effet, la Politique Agricole Commune a longtemps été la principale politique de la Communauté. Historiquement, la construction communautaire amorcée en 1951¹, a pris toute son ampleur en 1957². Elle est marquée par la mise en œuvre d'une méthode d'intégration fonctionnelle, tout à fait caractéristique de l'organisation internationale *sui generis* alors créée³. Au cours de cette période, elle a traversé un certain nombre de crises⁴ qui ont souvent impulsé des évolutions institutionnelles. Cette capacité évolutive estampille d'ailleurs l'ensemble de la construction communautaire. Des traités successifs ont ainsi consacré évolutions institutionnelles et multiplication des politiques sectorielles⁵ et des domaines d'activité transférés de la part des Etats membres au profit de la Communauté européenne⁶. Celle-ci doit donc aujourd'hui assurer l'administration de la Politique Agricole Commune à côté de nombreuses autres politiques sectorielles, tout en respectant « *les exigences de la libre circulation des marchandises, qui constituent l'une des règles fondamentales de la Communauté* »⁷. La place centrale de la Politique Agricole Commune se trouve, de ce fait, relativisée. De plus, les objectifs définis dans le cadre d'autres politiques, par exemple de protection de l'environnement⁸ ou des consommateurs⁹, s'imposent désormais à elle. Ainsi, l'approche sectorielle initiale est peu à peu supplantée par une approche intégrée, non sans rencontrer de fortes résistances.



Contestée et affaiblie par la crise de la « Vache folle », la Politique Agricole Commune ne pourra pas être maintenue en termes identiques, d'autant plus que le système communautaire éprouve certaines difficultés à prendre en compte de nouvelles demandes.

¹ Traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier signé à Paris le 18 avril 1951.

² Traité instituant la Communauté Economique Européenne signé à Rome le 25 mars 1957.

³ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Paris, 1994, 893 pages, sp. pp. 3-4.

⁴ - M.-F. Christophe-Tchakaloff, *Les grandes étapes de l'organisation de l'Europe*, Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, Paris, n° 3105, 1996, 127 pages ;

- B. Olivi, *L'Europe différente – Histoire politique de la Communauté européenne*, Ed. Folio, Coll. Histoire, Paris, 1998, 792 pages ;

- P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Ed. Imprimerie nationale, Paris, 3^{ème} édition, 1999, 617 pages.

⁵ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328 sp. p. 1295.

⁶ *Quarante ans des traités de Rome – 1957-1997 ou la capacité des traités d'assurer les avancées de la construction européenne*, Colloque, 26-27.03.1997, Rome, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 341 pages.

⁷ CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Zentral A.G.*, aff. 120/78, Rec. p. 649, point 14.

⁸ Article 6 CE.

⁹ Article 153-2 CE.

B. Une difficile prise en compte de demandes émergentes dans un environnement complexifié

Alors même que l'efficacité des mécanismes agricoles se trouve remise en cause et ainsi la légitimité de l'ensemble de la Politique Agricole Commune, les demandes des consommateurs, quant à elles, deviennent plus précises (1) et les exigences liées à l'environnement international plus denses (2).

1. Une adéquation insuffisante au regard des aspirations des consommateurs

Face à la difficile gestion de la crise de la « Vache folle », la perception des consommateurs de l'action de la Communauté dans le secteur de l'alimentation a eu tendance à se dégrader, laissant place à un sentiment d'insécurité. La légitimité de toute l'action de la Communauté¹ peut se trouver menacée par une telle perte de confiance portant sur un secteur hautement symbolique.

En effet, les consommateurs sont tout particulièrement attentifs et réactifs aux décisions qui concernent les conditions de la satisfaction d'un de leurs besoins vitaux : l'alimentation. Ils entretiennent une relation complexe avec « *l'aliment qu'ils ingèrent [mêlant] la satisfaction hédonique et la sourde inquiétude qui accompagnent l'incorporation* »², à la suite d'un processus chimique d'assimilation, de la substance ingérée à leur propre corps. Ainsi, l'aliment « *sécurise et nourrit mais peut aussi polluer, apporter la maladie et la mort* »³. Des peurs diffuses peuvent être ressenties par les consommateurs et il importe alors que l'information reçue soit claire et précise. Cette dernière demande est loin d'avoir été satisfaite à l'occasion de la crise de la « Vache folle ».

En définitive, les consommateurs souhaitent, tout à la fois, que les produits commercialisés respectent leur intégrité physique et que la diversité de l'offre, en particulier celle des produits spécifiques, soit préservée. La Communauté se doit désormais de satisfaire ces attentes multiples, alors même que longtemps « *le principal souci du droit communautaire alimentaire a été d'assurer la libre circulation des denrées alimentaires* »⁴, tandis que le droit agricole visait l'amélioration de la productivité agricole.

¹ D'autant plus « *qu'un scepticisme explicite* » a succédé à une « *approbation implicite de la construction européenne entre 1945 et 1970* », alors même que la légitimité de cette entreprise dépend largement du « *soutien des européens* » : C. Bidegaray, D. Reynie, « A travers le miroir la perception de la construction européenne et de son évolution par les opinions publiques dans les Etats membres de l'Union européenne », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, avril 1998, Ed. LGDJ, Paris, 1999, 276 pages, pp. 21-78, sp. pp. 66-69.

² I. de Garine, « Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoires des mœurs*, Ed. Gallimard, Coll. Encyclopédie de la Pléiade, Paris, 1990, tome I, 1738 pages, pp. 1447-1627, sp. p. 1469.

³ *idem*.

⁴ Livre Vert de la Commission relatif aux *Principes Généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, page 48.

Il ne s'agit plus alors de seulement réformer la Politique Agricole Commune sous l'angle de ses mécanismes de régulation des marchés. En effet, plusieurs réformes, impulsées par la nécessité de remédier aux dérives budgétaires consécutives au développement d'excédents agricoles massifs¹, ont d'ores et déjà été adoptées². Ces différentes réformes n'ont cependant pas modifié radicalement la philosophie générale qui fonde la Politique Agricole Commune depuis ses origines. Largement concentrée sur les difficultés liées à la gestion des marchés agricoles, les réformes précédentes ont avant tout porté sur ces aspects économiques. Les prochaines réformes devront être fondées sur de nouvelles orientations pour assurer à la fois la qualité – sanitaire et organoleptique – des produits, leur traçabilité, tout en recherchant un modèle productif durable³.

Les organisations représentatives des consommateurs, longtemps marginalisées lors de la définition des orientations agricoles, devront alors être largement associées, sans pour autant, par effet de balancier, amoindrir l'implication des associations représentatives des producteurs. Un dialogue doit se nouer entre toutes les composantes de la société civile organisée⁴, pour assurer la prise en compte des demandes exprimées par les acheteurs, qui sont d'ailleurs difficiles à identifier avec certitude et les impératifs économiques des producteurs.



La Commission affirme en ce sens que « *réconcilier le citoyen, le consommateur, avec la Politique agricole est une des tâches primordiales pour les années à venir* »⁵ et elle a un rôle déterminant à assumer dans cette entreprise destinée à satisfaire des intérêts divergents. Seule une action volontariste sera alors susceptible de contrecarrer la propension des structures administratives à favoriser un traitement réactif et plus rarement impulsif de toute nouvelle situation. Au-delà, la pertinence d'une telle démarche – nouvellement orientée –

¹ - Dès 1985, la Commission européenne a présenté les grandes lignes d'une réforme de la Politique Agricole Commune destinée à réduire les volumes produits, à rapprocher le niveau des prix garantis communautaires du niveau des cours mondiaux et à dégager de nouveaux critères pour l'octroi des aides communautaires liés à l'implication des agricultures dans des actions d'occupation des sols et d'entretien des espaces : Livre vert de la Commission relatif aux *Orientations futures de la Politique Agricole Commune*, COM (85) 333 final du 17.07.1985.
- Communication de la Commission *Evolution et avenir de la Politique Agricole Commune*, COM (91) 100 final du 01.02.1991 ; Communication de la Commission *Evolution et avenir de la Politique Agricole Commune – Suivi du document de réflexion (COM (91) 100 du 01.02.1991) – Propositions de la Commission*, COM (91) 258 final du 12.07.1991.

- C. Blumann, « La réforme de la Politique Agricole Commune », *RTDE*, 1993, n° 2, pp. 247-298.

- D. Brinbaum, « Un premier bilan de la réforme de la Politique Agricole Commune », *Problèmes économiques*, 1996, n° 2.454, pp. 20-25.

² Pour une présentation détaillée des mécanismes réformés et des nouveaux objectifs poursuivis ; voir tout particulièrement : , Rapports généraux sur *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne* – 1988, 1992, 1996, 1999, Ed. OPOCE ;

- Le contexte international a également pesé sur les orientations définies, voir notamment : W. D. Coleman, S. Tangermann, « The 1992 CAP reform, the Uruguay round and the Commission », *Journal of Common Market Studies*, 1999, n° 3, pp. 385-406.

³ L.-P. Mahé, F. Oralo-Magné, *Politique agricole – Un modèle européen*, Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages, sp. pp. 14-16 : « L'agriculture et la société ont changé : il faut changer la politique agricole ».

⁴ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », *Natures et ressources*, 1982, n° 1, pp. 5-10, sp. p. 8.

⁵ *Agenda 2000 – Quel avenir pour l'agriculture ?*, *Fact-sheet*, Ed. OPOCE, Coll. Commission européenne – Direction Générale Agriculture, 1998, 16 pages, p. 2.

est renforcée dès lors que la dimension externe de l'action de la Communauté est intégrée dans le champ de la réflexion.

2. Une adaptation nécessaire face à un environnement international renouvelé

Le développement de la Politique Agricole Commune — dans sa dimension initiale — a été fondé sur une logique offensive. L'hostilité des pays tiers — producteurs agricoles — et particulièrement celle des Etats-Unis s'est rapidement manifestée, au sein du GATT¹, à l'égard des mécanismes communautaires de fixation des prix à un niveau supérieur aux cours mondiaux et de protection du marché de la Communauté vis-à-vis des produits originaires des pays tiers². Les Etats-Unis ont exigé des contreparties tarifaires en échange de leur abstention à mettre directement en cause la Politique Agricole Commune dans le cadre du GATT³. Ils ont ainsi obtenu le droit d'exporter, vers le territoire communautaire, en franchise de droits de douane, des substituts de céréales destinés à l'alimentation animale⁴. L'octroi de telles concessions tarifaires a amené les Etats-Unis à tolérer la Politique Agricole Commune, sans jamais l'accepter pleinement, affaiblissant ainsi la Communauté lors de négociations commerciales internationales ultérieures.

Cet accord a eu d'autres conséquences plus inattendues mais non moins réelles. En effet, les distributeurs d'aliments destinés aux animaux d'élevage se sont lancés dans une concurrence tarifaire farouche sur le territoire communautaire. La lutte s'est ainsi engagée entre les importateurs de substituts d'origine végétale et les fabricants communautaires de produits riches en protéines d'origine animale⁵. L'attention s'est focalisée, avant tout, sur la recherche du maintien de la compétitivité économique des farines de viande et d'os, en développant notamment de nouvelles techniques de fabrication non dépourvues d'incidences sanitaires : compétition qui n'a donc pas été sans conséquence à la lumière de la crise de la « Vache folle »⁶.

Les Etats-Unis et la Communauté ont, également, été rapidement confrontés, sur leurs marchés respectifs, à l'accumulation d'excédents de productions, en particulier céréaliers. Ils se sont alors livrés à une lutte acharnée pour les écouler sur le marché mondial à bas prix. Ceux-ci, non rémunérateurs pour les producteurs, ont été compensés par le versement de

¹ Voir notamment : R. Perron, « La CEE face aux Etats-Unis : l'examen du traité de Rome au GATT en 1957 », in M.-T. Bitsch, W. Loth, R. Poidevin, *Institutions européennes et identités européennes*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 523 pages, pp. 217-239.

² Deux instruments ont été simultanément mis en œuvre : les restitutions à l'exportation et les prélèvements à l'importation.

³ - C. Blumann, *Politique Agricole Commune — Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., pp. 490-492.

⁴ Accord bilatéral conclu par la Communauté aux Etats-Unis — en marge du GATT — dans le cadre des concessions tarifaires au titre de l'article XXIV-6 GATT de 1949, 07.03.1962 : Cinquième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes — 1962, Ed. OPOCE, 1963, 309 pages, pp. 246-248 ; voir sur cet accord : C. Blumann, *Politique Agricole Commune — Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., pp. 494-497 : « L'arrangement relatif aux oléo-protéagineux (Blair House I) ».

⁵ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 255.

⁶ Voir *supra* Introduction, Section 2, I.

subventions¹ financées par les budgets publics². Le marché agricole mondial en a été largement affecté. En effet, l'établissement du niveau des prix n'a pas résulté du libre jeu de la concurrence et la faiblesse des prix pratiqués a pénalisé les agriculteurs des pays en voie de développement³.

Dans ce contexte tendu, voire conflictuel, le secteur agricole⁴ a été pleinement inclus dans le champ des négociations multilatérales à l'occasion du cycle de négociations ouvert à Punta Del Este sous l'égide du GATT. Ce cycle s'est soldé par la création de l'Organisation Mondiale du Commerce et la signature d'accords dont trois affectant directement le secteur agricole. Le premier accord est celui relatif à l'agriculture dont la signature a été obtenue à la suite d'âpres discussions⁵ et qui emporte des engagements relatifs à la régulation des marchés. Le deuxième porte sur les réglementations vétérinaires et phytosanitaires et peut ainsi avoir des répercussions directes sur les mesures destinées à assurer la protection de la santé humaine⁶. Le troisième vise à encadrer la protection des droits de propriété industrielle. Il concerne partiellement l'activité agricole au titre des indications géographiques, instrument de valorisation et de protection de produits alimentaires spécifiques. Toute réflexion sur le secteur agricole et alimentaire doit donc désormais prendre en compte ce double niveau de dispositions juridiques : communautaire et international⁷.

Lors de la conférence de Singapour⁸, un premier bilan relatif à l'application de ces accords a été dressé. La préparation de nouvelles négociations a alors été amorcée. Elles porteront sur la poursuite de la réduction des aides accordées aux agriculteurs par le biais de mécanismes compensateurs des prix du marché mondial. L'objectif poursuivi est de parvenir à faire fonctionner le commerce des produits agricoles sur la base de prix réels du marché, éventuellement compensés par des aides conditionnées et directement versées aux producteurs, d'avantage découplées par rapport aux quantités produites. Il importe, en effet, de contrecarrer les répercussions négatives de mécanismes longtemps mis en œuvre. En effet, « *l'évolution des cours mondiaux ainsi que la nécessité d'écouler les stocks réalisés sur la scène internationale très largement excédentaire [ont conduit] progressivement à isoler l'agriculture des réalités du marché pour l'installer dans une sécurité financière lui*

¹ S. Dumont, *Subventions aux exportations agricoles : contentieux Etats-Unis/CEE*, Ed. PUF, Coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1994, 328 pages.

² Le financement des subventions à l'exportation a largement pesé sur le budget communautaire. L'écoulement d'excédents agricoles sur le marché mondial s'est révélé d'autant plus coûteux que le différentiel, entre les prix garantis aux producteurs communautaires et les prix constatés sur le marché mondial, était important et en défaveur de la Communauté.

³ M. Dehove, « Le commerce extérieur de la Communauté et la préférence communautaire », *RAE*, 1994, n° 1, pp. 33-41, p. 35.

⁴ - G. Legras, « L'Uruguay round et la réforme de la Politique Agricole Commune », *Politique étrangère*, 1993, n° 2, pp. 325-331 ;

- J. Cloos, T.-L. Margues, « Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats », *RMCUE*, 1994, n° 376, pp. 155-171.

⁵ S. Dumont, *Subventions aux exportations agricoles : contentieux Etats-Unis/CEE*, *op. cit.*, pp. 252-270.

⁶ Voir sur ce point *infra* Partie II, Titre II, Chapitre 1, Section 2.

⁷ Décision 94/800 du Conseil du 22.12.1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay – 1986-1994, JOCE n° L 336 du 23.12.1994, page 1.

⁸ Déclaration ministérielle dite Singapour, Conférence ministérielle – OMC, Singapour, 9-13.12.1996 : *Agence Europe – Documents*, 20.12.1996, n° 2017.

garantissant un revenu minimal indépendamment de toute évolution des cours mondiaux »¹. A terme, l'instauration de véritables règles de concurrence au niveau international est même ambitionnée² et l'impact des réformes de la politique agricole sur le secteur agro-alimentaire dans son ensemble devrait être systématiquement évalué quantitativement et qualitativement. La Communauté doit préparer ces évolutions essentielles³, qui seront négociées au niveau international lors du prochain cycle de négociations multilatérales.

La Communauté doit, par ailleurs, assurer, dans les meilleures conditions, l'adhésion de nouveaux Etats membres⁴, dans le respect de l'article 49 UE⁵. Lors d'une première étape, des accords – dits « accords européens » – ont été conclus. Ils organisent des liens privilégiés entre la Communauté et les pays candidats à l'adhésion. Une deuxième étape a été engagée lors de l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de certains Etats candidats. Le dossier agricole est incontestablement l'un des dossiers sensibles⁶. Les superficies affectées, dans ces Etats, aux activités agricoles sont considérables, tout comme la part du secteur primaire dans la population active. C'est pourquoi, des adaptations d'envergure s'imposeront dans les Etats candidats et de longues périodes de transition devront être aménagées à cet effet. En effet, les mécanismes agricoles ne peuvent pas en l'état trouver à s'appliquer dans les futurs Etats membres⁷ et, eux même, doivent adapter leurs structures de production et de contrôle.



La satisfaction des demandes consuméristes, la conduite des dossiers alimentaires au niveau international et la préparation de l'adhésion de nouveaux Etats membres sont autant de défis

¹ P Laurette, *La construction communautaire*, Ed. Syros-Alternatives, Paris, 1992, 134 pages, p. 101.

² - « La notion de concurrence loyale a-t-elle le même sens sur les marchés nationaux que sur les marchés d'exportation ? », in *Actes des Rencontres mondiales de la concurrence*, 29-30.11.1994, *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1995, n° 85, pp. 29-39 ;

- Communication de la Commission au Conseil *Vers l'établissement d'un cadre international de règles de concurrence*, COM (96) 284 du 18.06.1996 ;

- Résolution du Parlement européen sur le rapport d'experts sur la politique de concurrence dans le nouvel ordre commercial : renforcement de la coopération et des règles au niveau international, JOCE n° C 362 du 02.12.1996, page 243.

- P. Arhel, « Dimension internationale du droit de la concurrence », *RMCUE*, 1997, n° 410, pp. 492-495 ;

- P. Arhel, « Droit international de la concurrence – S'oriente-t-on vers des négociations ? », *RMCUE*, 1999, n° 425, pp. 84-90.

- N. Ligneul, « Droit international de la concurrence : plaidoyer pour une approche intégrée et progressive », *RMCUE*, 1999, n° 430, pp. 458-463 ;

- N. Ligneul, *L'élaboration d'un droit international de la concurrence entre les entreprises*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2001, 382 pages.

³ Communication de la Commission, *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997.

⁴ C. Goybet, « Agenda 2000, la Commission européenne prépare l'Europe élargie à l'Est », *RMCUE*, 1997, n° 411, pp. 509-511.

⁵ Voir sur ce point *infra* Partie II, Titre II, Chapitre II, Section 1.

⁶ E. Lhomel, « L'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale face à l'entrée dans l'Union européenne », *Courrier des pays de l'est*, 1999, n° 441, pp. 3-25.

⁷ D. Charles-Le Bihan, « L'intégration agricole des PECO dans l'Union européenne : de la défense de la politique agricole à son inévitable mutation », *RAE*, 1997, n° 3, pp. 302-323.

pour la Communauté¹ : le traitement réservé au volet agro-alimentaire sera dans tous ces cas déterminant. En conséquence, « *l'agriculture et la pêche [...] connaissent un processus d'adaptation du fait de [ces] pressions mondiales, des défis que pose l'élargissement, des avancées sociales, de l'incidence des pressions environnementales et des inquiétudes des consommateurs quant à la qualité et à la sécurité des produits alimentaires* »².

Les orientations alors retenues auront des répercussions sur le devenir du secteur agricole et finalement sur les caractéristiques des produits commercialisés. La prise en compte de l'impact des techniques de production et de fabrication des produits alimentaires doit alors constituer une priorité. Il s'agit de répondre à l'un des objectifs assignés à la construction communautaire qui est de contribuer à la réalisation « *d'un niveau élevé de protection, à l'amélioration de la qualité de l'environnement [et au] relèvement du niveau et de la qualité de vie* »³. Le fonctionnement du Marché commun dans le secteur alimentaire est en jeu. Il repose, comme l'a souligné le Parlement européen, « *sur la conviction de l'opinion publique que des critères élevés en matière de santé publique seront maintenus* »⁴. Préalablement au déclenchement de la phase médiatique de la crise de la « Vache folle » en mars 1996, les services de la Commission préparaient déjà un document de réflexion, qui devait permettre, à terme, « *la révision du droit alimentaire* »⁵. Le déclenchement de la crise, en mars 1996, a amené la Commission à différer la publication de ses propositions pour tirer les enseignements de cette crise sanitaire majeure et y répondre au mieux⁶. En effet, l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine a eu des conséquences techniques, économiques et politiques et au-delà elle a impulsé une réflexion globale sur l'ensemble des enjeux alimentaires.

L'ambition doit être désormais de parvenir à un mode d'appréhension équilibré des demandes des producteurs et des exigences des consommateurs, tout en respectant la diversité et les spécificités alimentaires nationales. La capacité de la Communauté à relever un tel défi sera déterminante pour structurer son action à moyen terme, à un moment où elle rencontre des difficultés pour répondre à de nouvelles demandes sociales. La recherche d'un mode d'appréhension juridique des questions alimentaires novateur doit alors être engagée et orientée vers une approche globale, et plus seulement sectorielle⁷. La rénovation du statut de l'alimentation doit ainsi permettre d'assurer la pertinence de l'action – tant interne qu'externe – de la Communauté en ce domaine.

¹ A. Gruber, « Les perspectives d'avenir de l'Union européenne : analyses et réflexions », *Petites Affiches*, 2000, octobre, n° 203, pp. 6-17.

² Communication de la Commission *Programme de travail de la Commission pour 2000*, COM (2000) 155 du 09.02.2000, point 2.7.

³ Article 2 CE.

⁴ Considérant D, Résolution du Parlement européen du 11.06.1991 sur la qualité sanitaire des aliments, JOCE n° C 183 du 15.07.1991, page 52.

⁵ Cette révision faisait partie des priorités affichées par la présidence italienne du Conseil en janvier 1996 : *Agra Presse*, 15.01.996, n° 2547, p. 4.

⁶ - Livre Vert de la Commission sur les *Principes Généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997 ;

- Livre blanc de la Commission sur *La sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000.

⁷ L'ensemble de l'action communautaire tend désormais à être orientée en ce sens : Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, pp. 16-17.

SECTION 3 : Vers un mode d'appréhension juridique renouvelé de l'alimentation

La reconnaissance pleine et entière d'un statut juridique pour l'alimentation en droit communautaire (I) permettra de disposer d'un soubassement solide pour impulser une nouvelle stratégie alimentaire communautaire (II).

I. - L'identification du statut juridique de l'alimentation

La présentation des éléments constitutifs de la notion de statut juridique donne un cadre théorique (A) pour apprécier la pertinence de cette notion face à notre sujet d'étude : l'alimentation (B).

A. Une approche théorique de la notion de statut juridique

La notion de statut juridique s'applique à des sujets variés : des personnes physiques, des catégories de personnes ou d'agents, des personnes morales de droit privé ou de droit public¹. Cette notion vise également « *l'ensemble de normes juridiques relatives à une matière* »². Ce dernier sens est emprunté à l'Ancien droit où la notion de statut était employée pour désigner « *toute règle de droit envisagée quant à son domaine d'application* »³. Un statut juridique peut ainsi être circonscrit en fonction de la thématique traitée, démarche fréquente en droit international privé où la notion de statut renvoie alors au « *Droit, considéré globalement, qui régit une catégorie donnée de matières* »⁴.

Dans ces deux situations, la notion de statut remplit une même fonction : déterminer le régime juridique applicable à une personne ou à une matière. Un statut est ainsi formé par un ensemble cohérent de normes juridiques⁵. Il a également vocation à conférer directement des droits aux personnes visées par le statut considéré ou indirectement par application à leur situation personnelle de la matière encadrée. Le droit statutaire est d'ailleurs présenté comme « *celui qui s'élabore au sein d'une institution pour la définir dans l'intérêt individuel de ses membres* »⁶. Le droit statutaire, ainsi défini, confère aux personnes destinataires, des

¹ Citons à ce titre trois exemples : le statut des mineurs, le statut des agents de la fonction publique hospitalière et le statut des collectivités territoriales.

² Cornu, *Vocabulaire juridique*, Ed. PUF, Paris, 1994, 862 pages.

³ *idem*.

⁴ *idem*.

⁵ A. Weill, F. Terré, *Droit civil – Introduction générale*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 1979, 4^{ème} édition, 500 pages, p. 85 ; M. Hauriou, *Traité de droit administratif*, ; Renard, *L'institution*, 1923 et également, *La théorie de l'institution*, 1930.

⁶ Cité par J. Declareuil, « Quelques remarques sur la théorie de l'institution et le caractère institutionnel de la monarchie capétienne », in *Mélanges M. Hauriou*, Ed. Sirey, Paris, 1929, 830 pages, pp. 159-185, sp. pp. 172-173.

droits dont l'existence est étrangère à tout support contractuel ou à l'exercice de la volonté subjective d'autrui. Ce dernier élément conduit la doctrine à inclure « *le statut dans la catégorie des droits réels* »¹, dans le sens où ces derniers instituent un « *pouvoir direct et immédiat sur une chose* »². Il est cependant possible de se référer à une catégorie juridique plus large, qui englobe la précédente, à savoir celle des droits subjectifs. Le statut investit alors l'individu de « *prérogatives [...] reconnues [...] par le Droit objectif et dont il [peut] jouir sous la protection des pouvoirs publics* »³, au titre de ses droits subjectifs.



Un statut traduit ainsi l'existence d'un corpus juridique identifiable relatif à un domaine précis. Des droits subjectifs, reconnus aux destinataires du statut étudié en découlent, dont la garantie incombe aux autorités publiques dès lors que l'Etat de droit prévaut. Ces éléments théoriques posés, il reste à confronter la notion de statut à notre sujet d'étude. L'identification du statut juridique reconnu à l'alimentation en droit communautaire renvoie ainsi à l'état du droit positif qui, comme nous le verrons tout au long de ces développements, est loin d'être figé.

B. L'application de la notion de statut juridique à l'alimentation

Une approche finalisée par la recherche de sécurité alimentaire doit orienter toute application de la notion de statut juridique au domaine de l'alimentation (1), dont l'objet est clairement circonscrit par référence à la notion de chaîne alimentaire (2).

1. Une application finalisée au nom de la sécurité alimentaire

Les produits, qui contribuent à l'alimentation, sont appréhendés en droit communautaire selon des approches distinctes⁴. Cet éclatement de compétences donne à l'action de la Communauté un caractère morcelé et son efficacité a été durement mise en cause face à l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine, affaiblissant par là même l'ensemble de la construction communautaire. Les faiblesses du cadre juridique relatif à l'alimentation sont alors frappantes : éclatement des compétences et faible réactivité face à une crise.

Une lecture attentive du droit primaire permet de retrouver l'essence et les objectifs de l'entreprise communautaire. L'analyse de l'architecture du traité permet, en particulier, d'identifier les principes⁵ qui ont vocation à présider à l'ensemble de l'action de la Communauté. Cette dernière doit, ainsi, œuvrer afin de satisfaire les missions qui lui ont été assignées⁶, parmi lesquelles « *promouvoir [...] le relèvement [...] de la qualité de vie* ».

¹ Cité par J. Declareuil, *idem*.

² A. Weill, F. Terré, *Droit civil – Introduction générale*, op. cit., p. 257.

³ A. Weill, F. Terré, *Droit civil – Introduction générale*, op. cit., p. 252.

⁴ Voir *supra* Introduction, Section 1, II.

⁵ Première partie CE.

⁶ Article 2 CE ;

Cette « *perspective sociale* »¹ doit également contribuer à l'amélioration des conditions de vie.

L'alimentation, élément essentiel à toute vie, doit, dès lors, bénéficier de toute l'attention de la Communauté, dans la perspective d'une élévation du niveau de la qualité de vie sur le territoire communautaire. La Communauté dispose pour honorer ses missions « *des politiques ou des actions* »² énoncées, entre autres, à l'article 3 CE. Le recours à certaines d'entre elles est, en l'occurrence, tout à fait déterminant. La Communauté doit ainsi rapprocher les législations alimentaires nationales quand le fonctionnement du Marché commun en dépend³, tout en mettant en œuvre « *une politique commune dans le domaine de l'agriculture* »⁴ qui doit entretenir des liens étroits avec la « *politique [...] de l'environnement* »⁵. De la même façon, la Communauté doit favoriser « *le relèvement* »⁶ de la qualité de l'alimentation grâce « *à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé* »⁷ et « *au renforcement de la protection des consommateurs* »⁸ et assurer « *une contribution [...] à l'épanouissement des cultures des Etats membres* »⁹ en préservant une offre alimentaire diversifiée.

La conjonction de ces politiques et actions est seule de nature à garantir aux individus l'accès à une alimentation adaptée à leurs attentes. Un statut de l'alimentation – cadre juridique cohérent et source de droits subjectifs pour ses destinataires – doit alors être finalisé vers l'établissement d'une sécurité alimentaire véritable. La confrontation entre ce cadre théorique et le droit positif communautaire permet de mettre en lumière faiblesses, dysfonctionnements mais aussi avancées encourageantes.

Une évolution sémantique doit d'ailleurs être signalée comme l'indice d'un système communautaire en cours d'évolution. Partant de la notion de « *sûreté alimentaire* »¹⁰, les autorités communautaires lui ont peu à peu préféré la notion de « *sécurité alimentaire* »¹¹. Un retour sur le sens littéral des mots permet de mettre en lumière la portée de cette évolution lexicale. La *sûreté* se rapporte « *au caractère de ce qui est sûr* »¹² ; le sens objectif de l'adjectif « *sûr* » est, quant à lui, « *où l'on ne risque rien, où une personne, une chose est*

- La valeur juridique des dispositions liminaires du traité CE est pour le moins discutée par la doctrine ; voir sur ce point : T. Hamoniaux, *L'intérêt général et le juge communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Systèmes Communautaire, Paris, 2001, 179 pages, p. 57 ; la Cour a toutefois considéré que l'article 2 CE a une force impérative et qu'il peut, à ce titre, fonder des actions extra-économiques : CJCE, 21.02.1973, *Europemballage Corporation et Continental / Can*, aff. 6/72, Rec. p. 215, point 24.

¹ D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Ed. Pédone, Paris, 1981, 936 pages, p. 594.

² Article 2 CE.

³ Article 3-h) CE.

⁴ Article 3-e) CE.

⁵ Article 3-l) CE.

⁶ Article 2 CE.

⁷ Article 3-p) CE.

⁸ Article 3-t) CE.

⁹ Article 3-q) CE.

¹⁰ - Déclaration sur la *sûreté alimentaire* annexée aux Conclusions de la présidence du Conseil européen de Luxembourg, 12-13.12.1997 : *Agence Europe*, Edition spéciale, 14.12.1997, n° 7121, pp. 17-18.

- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *Santé des consommateurs et sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997, p. 6.

¹¹ Livre blanc de la Commission sur la *sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000.

¹² Définition du nom « *sûreté* », acception III, sens 1, *Dictionnaire Le Petit Robert*, 1990.

à l'abri du danger »¹. Un mode de conduite des questions alimentaires, fondé sur la recherche de la « sûreté alimentaire », devrait alors tendre à garantir l'absence totale de danger. Or les aliments sont, le plus souvent, des produits dont le cycle de vie est court et qui sont exposés à des aléas susceptibles de porter atteinte à leur intégrité. De plus, les connaissances scientifiques sont soumises à un principe de relativité et l'apparition d'un risque – avant même d'être analysé comme un danger – est toujours possible. Cette courte digression montre le caractère utopique d'une action fondée sur la recherche d'une « sûreté alimentaire », d'un risque zéro.

En quoi le recours au terme « sécurité » est-il plus pertinent ? La distinction paraît bien tenue de prime abord. En effet, la définition du terme « sécurité » – « *situation tranquille qui résulte de l'absence réelle de danger* »² – semble très proche de celle de la notion de « sûreté ». Un élément supplémentaire apparaît cependant à la lecture de l'acception large du nom « sécurité » : « *organisation, conditions matérielles, économiques, politiques propres à créer un tel état* »³. La « sécurité alimentaire »⁴ recèle alors une forte dimension dynamique, qui devra trouver son expression à travers un système efficace d'instruments de nature à prévenir ou à endiguer des crises alimentaires. Dépourvue, dans le passé, face à une crise sanitaire de grande ampleur, la Communauté a notamment manqué de mécanismes adaptés à la gestion de crise. Comblar cette lacune et réorganiser, en conséquence, les modalités de l'expertise scientifique communautaire s'imposent. La Communauté, en substituant un mot à un autre – « sécurité » à « sûreté » –, semble, d'ores et déjà, engagée dans un processus allant en ce sens.

Un objectif est assigné à l'action communautaire – réduire les risques liés à l'alimentation – dont la garantie nécessite une réflexion politique et juridique portant sur les mécanismes institutionnels les plus adaptés à cette fin. L'étude d'un secteur du droit communautaire matériel⁵ est alors indissociable de l'approche institutionnelle⁶ de ces mêmes questions et seule cette analyse permet « *la compréhension des règles matérielles ou de leur évolution* »⁷. De plus, le droit matériel « *constitue à la fois le prolongement des fondements de la Communauté et l'acheminement vers la réalisation de ses objectifs* »⁸. Ainsi, l'étude du corpus juridique matériel – en l'occurrence alimentaire – permet *in concreto* d'identifier des évolutions qui, elles, affectent le droit institutionnel communautaire.

¹ Définition de l'adjectif « sûr », acception II, sens 1, *Dictionnaire Le Petit Robert*, op. cit.

² Définition du nom « sécurité », sens 2, *Dictionnaire Le Petit Robert*, op. cit.

³ Définition du nom « sécurité », sens 3, *Dictionnaire Le Petit Robert*, op. cit.

⁴ Ce sens vient compléter l'acception classique de la notion de « sécurité alimentaire » qui renvoie à la garantie d'approvisionnements alimentaires quantitativement suffisants. La notion de « sécurité alimentaire » présente dès lors deux volets complémentaires.

⁵ L'étude du droit matériel « *a pour objet le contenu des règles applicables aux activités régies par le droit communautaire* », le droit institutionnel porte quant à lui sur « *le régime juridique de ces règles – procédure d'élaboration, nature, autorité – et des institutions qui les édictent* » : L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat Droit public, Paris, 1999, 525 pages, p. 7.

⁶ P. Ver Loren van Themaat, « The dialectic relationship between institutional Law and Substantive Task in and after the Treaty of Maastricht : some lessons from Henry G. Schermers and from Jean Monnet », in D. Curtin, Y. Heukels (edited by), *Essays in Honour of H.G. Schermers*, Ed. Nijhoff, Dordrecht, volume 2, 1994.

⁷ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, op. cit. p. 7.

⁸ C. Philip, C. Boutayeb, « Politiques communes », in A. Barav, C. Philip, (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 830-838, sp. p. 837.



L'application de la notion de statut juridique à l'alimentation répond à une finalité identifiée et il importe alors de délimiter son champ d'action.

2. Un objet identifié au regard de la notion de chaîne alimentaire

Finalisé pour garantir la sécurité alimentaire, le statut de l'alimentation doit voir son objet clairement déterminé¹. Les besoins alimentaires sont satisfaits grâce à des produits que nous choisissons de qualifier de produits alimentaires, notamment quand ils sont destinés à l'Homme. Les liens unissant l'alimentation animale², la qualité des matières premières agricoles et l'alimentation humaine sont cependant si étroits qu'il est impossible de se limiter aux seules questions liées aux produits alimentaires. Ainsi, l'alimentation doit être entendue largement et comprend tant l'alimentation animale que les produits alimentaires. Ces derniers répondront, dans le cadre de notre étude, à une définition large. Le produit alimentaire sera ainsi entendu comme tout produit ingéré intentionnellement par l'Homme pour se nourrir³.

Notre recherche nous conduira à nous intéresser tout à la fois aux conditions de production des matières premières agricoles⁴, aux techniques de fabrication des produits alimentaires ou encore à leurs modes de commercialisation afin d'apprécier les répercussions de ces différentes étapes sur les caractéristiques des produits commercialisés. Cette analyse met en lumière une distinction traditionnellement retenue en droit communautaire entre les produits agricoles et les denrées alimentaires. Cette dualité a compromis toute appréhension globale des produits alimentaires⁵. La Communauté s'est ainsi trouvée dépourvue de mécanismes adéquats, lors de la crise de la « Vache folle », pour assurer notamment une identification et une traçabilité fiable des produits alimentaires. Seule la reconnaissance de la notion de chaîne alimentaire peut ainsi constituer le fondement d'un système de suivi des produits.

Comment organiser le régime juridique de cette chaîne alimentaire alors constituée ? Faudrait-il promouvoir un enrichissement de la Politique Agricole Commune, encourager l'insertion dans le traité d'un fondement juridique spécifique au service d'une politique de

¹ Les liens entre les conditions de l'alimentation animale et les caractères des produits destinés à l'alimentation humaine entrent dans le cadre de notre étude, sans pour autant que cette dernière ne contienne l'étude exhaustive de la législation relative à l'alimentation animale.

² P. Kerneis, *La CEE et l'alimentation animale*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1990, 869 pages.

³ - Cinq critères peuvent être retenus pour définir précisément un produit alimentaire : être « *sain, inoffensif, nutritif, adapté à l'usage pour lequel il a été programmé, dénommé conformément aux spécifications de ses caractéristiques ou de sa définition* » : C. Barros, « La « certification de qualité » dans l'industrie alimentaire », *Alimentalex*, 1996, n° 15, pp. 159-164.

- Les productions agricoles consommées, quant à elles, pour leurs vertus psychotropes se trouvent dès lors exclues du champ de notre étude.

⁴ L'orientation de notre étude, centrée sur l'alimentation, nous conduit à exclure l'analyse juridique des modes de valorisation non alimentaire de matières premières agricoles, par les industries cosmétiques ou pharmaceutiques ou encore par le biais de la production de bio-carburants.

⁵ Les produits de la pêche, commercialisés en l'état, sont des produits alimentaires selon la définition retenue pour cette étude. L'analyse des dispositions juridiques, qui leur sont applicables, ne sera cependant pas abordée.

l'alimentation ou encore développer une approche intégrée ? Question cruciale à laquelle il nous faudra répondre.

L'objet du statut de l'alimentation ainsi circonscrit, il convient d'identifier les dispositions juridiques préexistantes, socle de celui-ci. Une législation agricole, adoptée sur le fondement de l'article 37 CE, coexiste avec les dispositions relatives à l'alimentation adoptées, elles, sur la base de l'article 95 CE. Ces dispositions sont éparses et ce sont même deux corpus autonomes que nous avons identifiés. Un grand nombre de ces textes ont cependant comme objet commun, directement ou indirectement, l'alimentation. Il est alors possible de tracer les contours d'un droit de l'alimentation communautaire.

La création du droit est un phénomène long et ancien, qui trouve ses racines dans le code babylonien d'Hammurabi. Les autorités publiques compétentes adoptent des règles destinées à encadrer des phénomènes humains et procèdent à leur adaptation progressive sous l'impulsion, par exemple, de facteurs socio-économiques. Ces règles forment peu à peu des faisceaux normatifs qui en se structurant constituent un corpus appliqué à tel ou tel domaine : une branche du droit est alors née. Pour certains auteurs « *le droit de l'alimentation existe* »¹ d'ores et déjà.

Incontestablement, un faisceau de règles communautaires relatives à l'alimentation s'est peu à peu constitué, en prenant largement appui sur les législations nationales issues de travaux normatifs amorcés dès le milieu du XIX^{ème} siècle². Il est désormais possible d'identifier un corps de règles. Il n'est cependant toujours pas affranchi des difficultés liées à l'existence de différents fondements juridiques, alors même qu'il doit impérativement assurer la protection « *de la santé, des règles de composition et celles relatives à la qualité destinées à assurer la protection des intérêts économiques des consommateurs ainsi que les dispositions relatives à leur information et à la loyauté des transactions commerciales* »³.

A ce corps de règles communautaires, il faut, de plus, ajouter les règles d'origine internationale comme les dispositions pertinentes des accords conclus dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ou encore les normes internationales élaborées dans le cadre du *Codex alimentarius*. C'est ainsi que « *le droit de l'alimentation se cristallise comme une discipline* »⁴.

La délimitation des dispositions juridiques qui constituent un droit autonome de l'alimentation est une première étape. Leur efficacité a cependant pu être limitée en raison du mode d'appréhension de l'alimentation retenu depuis le début de la construction communautaire. En effet, faute d'une catégorie juridique unique, le recours à plusieurs fondements juridiques et en conséquence à l'application de principes et de procédures législatives distincts a prévalu. La correction de ces disparités, grâce à l'émergence d'un ensemble normatif

¹ P-M. Vincent, *Le droit de l'alimentation*, Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, Paris, 1996, 127 pages, pp. 14-48.

² P. Gray, « History of international food law », *Food and beverage-Europe*, London, 1995, pp. 25-28, sp. p. 25.

³ Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23.

⁴ C. Barros, « Politique de qualité dans le domaine alimentaire au sein de l'Union européenne et de ses Etats membres », *Alimentalex – International Food Law Review*, 1993, n° 10, pp. 17-21 ; voir également : H. Chaveron, « Contrôle analytique et réglementations : nécessaires interactions mais difficile adéquation », *EFLR*, 1993, n° 1-2, pp. 107-118, sp. p. 107 : l'auteur se réfère à la notion de « droit alimentaire ».

cohérent, s'imposera comme une condition préalable à la reconnaissance d'un statut de l'alimentation effectif.

La satisfaction de ce préalable permet ensuite d'envisager la consécration pleine et entière d'un statut de l'alimentation en droit communautaire. Cette consécration repose sur l'octroi de droits subjectifs à ses destinataires. L'identification des droits subjectifs attribués au titre de ce statut aux consommateurs¹ de produits alimentaires est alors décisive. Ainsi le droit à la protection de la santé ou encore le droit à l'information devront être au cœur de toute réflexion sur le statut de l'alimentation. De la garantie officielle des prérogatives accordées dépendra alors la pérennité d'un statut juridique appliqué à l'alimentation.



La consécration d'un statut juridique rénové ne pourra pas intervenir sans la réunion de certaines conditions préalables, permettant une plus grande homogénéité du corpus juridique, et elle impliquera l'octroi de droits subjectifs prenant rang dans le patrimoine juridique de ses destinataires. Fondé sur un corpus juridique plus cohérent et capable de mieux répondre aux demandes des consommateurs de produits alimentaires, un statut de l'alimentation effectif pourra alors être le vecteur d'une stratégie communautaire fondée sur de nouveaux paradigmes.

II. Le statut juridique de l'alimentation, fondement d'une stratégie communautaire novatrice

La gestion des secteurs agricole et agro-alimentaire ne peut pas être entièrement appréhendée dans le cadre des seules frontières communautaires. Le statut de l'alimentation sera, dès lors, complet seulement s'il trouve à s'articuler par rapport à la dimension externe de l'action communautaire (A). Prenant appui sur ce statut, la Communauté pourra alors initier une nouvelle stratégie alimentaire (B).

A. Le statut de l'alimentation en prise avec la dimension externe de l'activité communautaire

Les questions relatives à l'alimentation ne peuvent pas être appréhendées dans le seul cadre communautaire et il importe de les placer dans une perspective mondiale. Des accords multilatéraux concernent désormais le secteur de l'agriculture tout comme les questions vétérinaires et phytosanitaires. De nombreuses normes internationales sont également élaborées dans le cadre du *Codex alimentarius*. La détermination de la portée de ce corpus d'origine internationale au sein du droit communautaire est une interrogation importante, tout comme celle relative à la capacité internationale de négociation dont la Communauté est

¹ Voir *infra* Partie II, Titre I, Chapitre I.

dotée dans ces secteurs. De telles interrogations renvoient aux éléments clés de la dimension externe du statut de l'alimentation. Doté d'un cadre juridique interne plus cohérent, la Communauté sera dans une position plus favorable pour participer activement aux prochaines négociations internationales.



La recherche d'un statut juridique de l'alimentation efficace impose une meilleure articulation de l'action interne et externe de la Communauté et alors, seulement, ce dernier sera tout à fait complet. Il pourra être le point d'ancrage d'une nouvelle stratégie alimentaire.

B. Le statut de l'alimentation fondement d'une nouvelle stratégie alimentaire

La Communauté disposera, grâce au statut de l'alimentation, d'un cadre juridique renouvelé. Une stratégie alimentaire aura comme première finalité d'assurer la cohérence entre les politiques préexistantes de la Communauté. La détermination des fondements juridiques pertinents et l'élaboration d'une législation plus homogène constituent des étapes importantes, dont l'intérêt est décuplé dans la perspective de l'adhésion de nouveaux Etats. En effet, la reprise de l'acquis communautaire par ces Etats s'en trouvera facilitée et l'effectivité du droit communautaire, à terme, mieux assurée.

Le développement « d'actions de proximité », c'est-à-dire orientées vers l'amélioration des conditions de vie quotidienne des habitants de la Communauté à travers leur alimentation, peut permettre enfin de « *démontrer [...] les avantages de la Communauté* »¹ à l'ensemble de la population, alors même que la première ne pourra « *progresser qu'avec le soutien* »² de la seconde. Le sentiment d'appartenance de chacun à la construction communautaire³, toujours en devenir, peut s'en trouver renforcé, tout comme la dimension humaniste du projet européen.



L'analyse des dysfonctionnements constatés à l'occasion de la crise de la « Vache folle » a montré les failles du mode d'appréhension juridique du secteur alimentaire qui a prévalu depuis les années 60. La dispersion des compétences et les difficultés rencontrées lors de leur

¹ Déclaration *Une Communauté proche de ses citoyens*, Conseil européen extraordinaire de Birmingham, 16.10.1992, Bull. CE 10/1992, point I-8, Annexe I, point 2.

² C. Bidegaray, D. Reynie, « A travers le miroir la perception de la construction européenne et de son évolution par les opinions publiques dans les Etats membres de l'Union européenne », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, Paris, 1999, 276 pages, pp. 21-78, sp. pp. 66-69.

³ La Communauté entend renforcer ce sentiment, tout particulièrement à la suite des propositions élaborées par le Comité *ad hoc* sur l'Europe des citoyens – dit Comité Adonnino –, créé à la demande du Conseil européen de Fontainebleau, 25-26.06.1984 : voir L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat Droit public, Paris, 1999, 525 pages, p. 22.

mise en œuvre ne sont pas compatibles avec la volonté de garantir un niveau élevé de protection de la population contre des risques liés à l'ingestion d'aliments. Les enjeux internationaux pèsent également en faveur de l'abandon des mécanismes traditionnellement mis en œuvre.

La rationalisation du mode d'organisation des compétences doit ainsi être appréhendée comme une condition préalable (**Partie I**), pour envisager la rénovation pleine et entière d'un statut de l'alimentation. Celle-ci sera pleinement consacrée grâce à l'octroi de droits subjectifs garantis aux consommateurs. Enfin, la nécessité d'assurer la pleine efficacité du statut de l'alimentation devra conduire la Communauté à initier une stratégie alimentaire novatrice (**Partie II**).

PARTIE I

***LA RATIONALISATION DU MODE
D'ORGANISATION DES COMPETENCES,
CONDITION PREALABLE D'UN STATUT
JURIDIQUE RENOVE***

« Le droit alimentaire communautaire, [...], s'est constitué par bribes et morceaux, sans cohérence de départ, et fut le résultat de négociations techniques mais aussi de compromis diplomatiques »¹. Cette approche « essentiellement pragmatique »² a assuré rapidement aux opérateurs économiques un environnement juridique adapté aux exigences du Marché commun³ c'est-à-dire permettant la libre circulation des marchandises tout en garantissant la loyauté et la sécurité des échanges de produits alimentaires⁴. Ce bilan positif ne doit pas occulter les difficultés liées au développement fragmenté de la législation alimentaire et à l'absence, de ce fait, « de texte global en énonçant les principes fondamentaux »⁵.

Les institutions communautaires⁶ participent, selon des modalités différentes, à l'élaboration, à l'adoption puis à la mise en œuvre de la législation. Elles travaillent, souvent, dans un esprit de concertation tout relatif et développent, dans certains cas, des approches divergentes. Ce cloisonnement peut conduire à des situations dommageables quand il entraîne, par exemple, une dilution des responsabilités⁷. L'efficacité de la législation alimentaire peut s'en trouver amoindrie, d'autant plus que cette dernière est marquée par un grand éparpillement de ses textes constitutifs, d'ailleurs mis en évidence par la Commission européenne elle-même⁸ et par l'absence de principes directeurs communs⁹ à l'ensemble de ce corpus. Le droit de l'alimentation reste donc, encore aujourd'hui, le résultat d'une méthode empirique.

La rénovation des soubassements de la compétence législative¹⁰ et des relations juridiques entretenues entre les institutions et les Etats membres, chargés de l'application opérationnelle de la législation alimentaire, constituerait une étape essentielle en vue de la

¹ P.-M. Vincent, *Le droit de l'alimentation*, Ed. PUF, Coll. *Que sais-je ?*, 1996, 127 pages, p. 93.

² G. Keutgen, « L'harmonisation des législations relatives aux denrées alimentaires dans le cadre de la CEE », *Revue de droit international et de droit comparé*, 1970, Tome XLVII, pp. 7-23, sp. p. 15.

³ A. Mattera, *Le Marché unique européen*, Ed. Jupiter, 1992, 2^{ème} édition, 775 pages.

⁴ P.-M. Vincent, *Le droit de l'alimentation*, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁵ G. Cozigou, « Un nouveau cadre juridique pour les applications biotechnologiques dans le secteur alimentaire : le règlement « Nouveaux Aliments » », *RMUE*, 1997, n° 2, pp. 67-80, sp. p. 70.

⁶ Au sens de l'article 7 CE.

⁷ La gestion de la zoonose ESB constitue, à ce titre, un exemple emblématique. L'action de la Communauté a été marquée par une légèreté et une opacité certaines, auxquelles il convient d'apporter des remèdes : Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête ».

⁸ La Commission a présenté un état du droit de l'alimentation : Livre Vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, sp. p. 12.

⁹ Dès 1970, certains auteurs regrettaient l'absence d'une réflexion portant sur des questions communes à toutes les denrées alimentaires « dont la solution constituerait en quelque sorte les principes fondamentaux d'un droit alimentaire européen » : G. Keutgen, « L'harmonisation des législations relatives aux denrées alimentaires dans le cadre de la C.E.E », précité.

¹⁰ - La Cour a reconnu l'existence d'une compétence législative, voir sur ce point : CJCE, 17.12.1970, *Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Köster, Berodt & Co.*, aff. 25/70, Rec. p. 1161 ; CJCE, 09.03.1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. p. 629 ;

- L'expression « compétence normative » est également utilisée.

structuration de cette législation. Un nouveau mode d'appréhension juridique des produits alimentaires doit alors être recherché, tout à la fois cohérent et fondé sur des principes communs. L'émergence d'un statut juridique de l'alimentation en dépend et la rationalisation des compétences communautaires – législative et d'exécution – apparaît alors comme une étape préalable nécessaire.

La compétence législative¹ est exercée par les seules institutions communautaires. Les critères qui président à l'identification des contours de cette compétence sont complexes. Leur clarification s'impose en vue d'un exercice optimal de la compétence législative détenue par la Communauté dans le domaine alimentaire, à travers une procédure législative pertinente (**Titre I**).

Les institutions communautaires et les Etats membres, participent, en revanche, à la mise en œuvre du droit de l'alimentation sur l'ensemble du territoire de la Communauté. Améliorer les modalités d'exercice des compétences d'exécution est alors primordial pour assurer un effet plein et entier au droit de l'alimentation. Avec le même souci, il importe d'ailleurs de tenir compte, plus avant, des diversités nationales lors de l'exercice de la compétence législative. En effet, l'application de textes, plus respectueux des spécificités culturelles, peut s'en trouver facilitée en raison d'une plus grande aptitude des peuples à adhérer à leur contenu (**Titre II**).

¹ C. Blumann, *La fonction législative communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, 1995, 175 pages, sp. p. 115.

TITRE I

LA CLARIFICATION NECESSAIRE DES CRITERES DE DETERMINATION DE LA COMPETENCE LEGISLATIVE EN MATIERE ALIMENTAIRE

La capacité législative de la Communauté est circonscrite aux seules compétences qui lui sont attribuées, aux termes du traité¹, par les Etats membres. L'identification précise des contours de celles-ci n'en reste pas moins une opération délicate². Il importe, tout d'abord, de préciser les secteurs économiques, voire les produits qui entrent dans le champ d'action de la Communauté pour circonscrire matériellement la compétence législative.

L'application de ce premier critère est toutefois incomplète. Il importe de prendre également « *en compte la dimension finaliste et dynamique inscrite dans les bases constitutionnelles de l'ordre juridique communautaire* »³. L'édification de la Communauté repose, en effet, sur une méthode fonctionnelle — à laquelle la Cour de justice a donné toute sa portée⁴ — vouée à la satisfaction des buts et objectifs du traité. La mise en exergue de ces finalités, dont la réalisation incombe à la Communauté, détermine alors les orientations qui guident l'exercice de la compétence législative préalablement circonscrite sous l'angle matériel. Dès lors, seule la conjonction des champs matériel et finaliste fixe pleinement les contours de la compétence législative composite de la Communauté.

Le champ matériel de l'action communautaire est marqué, dans le secteur alimentaire, par une approche duale : d'une part les produits agricoles et d'autre part les denrées alimentaires. Le champ finaliste, quant à lui, est brouillé. En effet, la seule lecture des

¹ - Article 5-1 CE.

- Pour des développements relatifs au principe d'attribution des compétences : G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, 4^{ème} édition, 1994, 328 pages, sp. pp. 40-41.

² En effet, « *la source du pouvoir réglementaire [entendu par l'auteur comme le pouvoir d'adopter des règlements au sens du traité] attribué aux Communautés doit donc être recherchée non pas dans les dispositions générales, mais bien dans les règles matérielles qui comportent un grand nombre d'attributions particulières de compétence [...], il faudrait, pour être complet, dépouiller dans le détail les traités et cataloguer tous les objectifs dont la réalisation doit ou peut donner lieu à la mise en vigueur de règles communes* » : P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes – Etude des sources du droit communautaire*, Ed. Presses Universitaires, Liège, 1975, 316 pages, sp. p. 70.

³ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1997, 536 pages, p. 73.

⁴ - La Cour a développé une méthode d'interprétation systématique et téléologique des dispositions soumises à son examen pour en dégager toute leur portée, au-delà de la lettre stricte des traités ;

- J. Guégan, *Les méthodes de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1979, 841 pages ;

- G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, Coll. Droit – Sciences Economiques, 1994, 328 pages, pp. 150-153 : « Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice » ;

- J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1996, 1011 pages, pp. 127-130 : « Méthodes jurisprudentielles d'interprétation ».

objectifs spécifiques énoncés en matière agricole¹ ne rend pas compte de l'ensemble des objectifs assignés à la Communauté dans ce secteur. En effet, la Cour de justice a élaboré une méthode d'interprétation qui conduit à replacer les objectifs spécifiques au sein de l'architecture du traité². Selon cette approche systémique, les objectifs spécifiques doivent être réalisés à la lumière des objectifs généraux de la construction communautaire³.

Dès lors, une rénovation tant du champ matériel que finaliste de la compétence législative, dont disposent les autorités communautaires dans le secteur alimentaire, doit être proposée (**Chapitre I**).

L'approche matérielle duale, précédemment évoquée, conduit à la mise en œuvre de deux procédures législatives distinctes. Elles assurent la traduction opérationnelle de la compétence législative détenue par la Communauté dans le secteur de l'alimentation.

Une première procédure prévaut ainsi dans le domaine agricole⁴. Elle réserve une place tout à fait minimale au Parlement européen. Une telle situation apparaît anachronique alors même que l'implication du Parlement européen dans le processus législatif a été largement renforcée dans un nombre croissant de domaines de l'Acte unique européen⁵, au traité sur l'Union européenne⁶, d'Amsterdam⁷ et enfin de Nice.

Une seconde procédure – dite de codécision⁸ – qui associe directement le Parlement, est, quant à elle, appliquée pour les travaux d'harmonisation des législations nationales relatives aux denrées alimentaires afin d'assurer leur libre circulation. Le traitement législatif appliqué aux produits alimentaires est ainsi dual et deux corps de dispositions coexistent.

Des indices en faveur d'une remise en cause possible de cette double approche procédurale peuvent être relevés. Les institutions communautaires accordent désormais une attention toute particulière aux questions alimentaires et le traitement législatif réservé à ces questions pourrait, dans ce nouveau contexte, évoluer (**Chapitre II**).

¹ Article 33 CE.

² P. Pescatore, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principe d'interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice », in *Mélanges W. G. Ganshof Van Der Meersch*, Bruxelles, 1972, II, pp. 325-363.

³ Article 2 CE.

⁴ Article 37 CE.

⁵ Procédure de coopération, article 149 du traité CE (version postérieure à l'AUE).

⁶ Procédure de codécision, article 189 B du traité CE, (version antérieure au traité d'Amsterdam).

⁷ - Traité d'Amsterdam, signé le 2.10.1997 et entré en vigueur le 1^{er}.05.1999, Ed. OPOCE, 1997, 144 pages ; les mécanismes de la procédure de codécision ont, à cette occasion, été simplifiés – Article 251 CE – et son champ d'application à nouveau étendu.

⁸ Article 251 CE.

CHAPITRE I

LA RENOVATION SOUHAITABLE DES CHAMPS MATERIEL ET FINALISTE

L'identification de la compétence législative alimentaire, selon un critère matériel, est marquée par une certaine hétérogénéité. Les produits alimentaires se répartissent, de fait, entre deux catégories juridiques. Les dispositions agricoles du droit primaire ¹ donnent la liste des produits pour lesquels elles trouvent à s'appliquer, ainsi que les objectifs et les principes qui s'imposent lors de l'adoption des réglementations agricoles. A côté de cette première catégorie juridique existe une seconde catégorie, formée par les denrées alimentaires. L'objectif d'une rénovation du champ matériel de la compétence législative des autorités communautaires est d'aboutir à une approche homogène des produits alimentaires. C'est un préalable avant toute autre action.

L'analyse finaliste de la compétence législative permet, quant à elle, d'identifier les objectifs « assignés à telle ou telle disposition particulière » ². « Ce sont par conséquent les « objectifs » et les « principes fondamentaux » du traité constitutif qui doivent fournir au juge les critères d'interprétation permettant de déterminer l'étendue des compétences des institutions communautaires » ³ et au-delà ces mêmes objectifs orientent l'action de la Communauté. En effet, « le contenu de la règle dépend des finalités [...] et des choix opérés par l'autorité qui la détermine » ⁴. L'enrichissement de ces objectifs pourrait contribuer à renforcer la légitimité de l'action communautaire. Une telle évolution impulserait alors une rénovation substantielle des modalités de détermination de la compétence législative.

¹ Le droit communautaire primaire est constitué du traité dit de Paris, des traités dits de Rome, des traités portant réformes institutionnelles et budgétaires, de l'Acte Unique Européen, du traité sur l'Union européenne, du traité d'Amsterdam et du traité de Nice (lors de son entrée en vigueur) et des actes d'adhésion des Etats ayant peu à peu rejoint la Communauté. Nous entendrons, sauf précision contraire, par « *droit primaire* » référence aux seules dispositions du traité instituant la Communauté européenne ; voir pour une présentation exhaustive du contenu du droit primaire communautaire : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, pp. 103-105.

² Conclusions de l'Avocat général Roëmer : CJCE, 21.03.1955, *Pays-Bas / Haute Autorité*, aff. 6/54, *Rec.* p. 232.

³ D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Ed. Pédone, Paris, 1981, 936 pages, p. 218.

⁴ A. Weill, F. Terré, *Droit civil – Introduction générale*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1979, 500 pages, sp. p. 48 ; voir sur le même thème : J. Carbonnier, *Sociologie juridique*, Ed. Quadrige - PUF, 1994, 416 pages.

Un double mouvement est ainsi recherché afin de rendre, d'une part, plus homogène le champ matériel de la compétence communautaire (Section 1) et, d'autre part, d'enrichir sa composante finaliste (Section 2).

SECTION 1 : Un champ matériel homogène, préalable à toute redéfinition de la compétence normative

Les produits alimentaires remplissent une fonction commune : satisfaire les besoins alimentaires de la population. Ils ne forment pas pour autant une catégorie juridique unique, comme nous l'avons précédemment exposé¹. Certains produits alimentaires relèvent des mécanismes agricoles, par exemple les céréales ou encore la viande bovine. Ces produits, dits agricoles, se distinguent des denrées, dites alimentaires. Ces dernières, parmi lesquelles se classent le chocolat ou la chicorée par exemple, forment une catégorie juridique distincte pour laquelle les règles propres au Marché intérieur s'appliquent.

Cette approche dualiste ne repose pas sur des critères clairement identifiables. La démarche communautaire a, en effet, été aménagée au gré des nécessités rencontrées pour édifier le Marché commun et constitue aujourd'hui, à certains égards, un héritage archaïque (I). Il importe alors de développer une nouvelle démarche – à même de satisfaire une logique de chaîne alimentaire – et dont il est possible d'identifier les prémices à travers la réorganisation des services de la Commission (II).

I. - Une distinction tenace entre produits agricoles et denrées alimentaires

La lecture du traité donne des indications précises pour cerner le contenu de la catégorie juridique dénommée : produit agricole. En revanche, il faut recourir à l'analyse du droit dérivé pour identifier, au cas par cas, les produits qui relèvent de la catégorie des denrées alimentaires. La répartition des produits alimentaires entre ces deux catégories juridiques² est fondée sur des critères imprécis (A). La pratique des institutions, entérinée par la Cour de Justice, s'est, toutefois, largement affranchie de la lettre du traité, jugée réductrice. Cette démarche, parfois empirique, renforce la complexité de toute tentative de classification des produits alimentaires (B).

¹ Voir *Supra* Introduction, Section 1, Paragraphe 2.

² Une catégorie juridique se définit comme « un cadre dans lequel prennent place les éléments de la vie juridique, selon leur nature et leurs ressemblances » : A. Weill, F. Terré, *Droit civil – Introduction générale*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1979, 4^{ème} édition, 500 pages, p. 49.

A. De l'identification du critère de distinction

L'article 32-2 CE énonce que le Marché commun s'applique aux produits agricoles. Le même article s'emploie à définir cette catégorie de produits : « *on entend [par produits agricoles] les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits* »¹. Cette disposition précise la nature des produits susceptibles d'être classés dans la catégorie des produits agricoles. Il doit s'agir de matière première issue d'une activité économique incluse dans le secteur primaire ou bien d'un produit transformé à la condition que les opérations industrielles effectuées n'aient pas altéré tout lien avec la matière première agricole de base.

Ces premiers éléments de définition rendent cependant imparfaitement compte du champ réel d'application des dispositions agricoles des articles 33 à 38 CE, dérogatoires par rapport au droit commun communautaire². En effet, les mécanismes de la Politique Agricole Commune ne sont pas appliqués aux produits identifiés par référence aux critères énoncés à l'article 32-1 CE, mais aux produits énumérés dans une liste annexée au traité. C'est donc l'annexe I traité CE qui circonscrit, précisément, le champ matériel d'application du titre II du traité. Cette annexe a été élaborée par référence à la Convention internationale sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers³, signée le 15 décembre 1950 à Bruxelles sous l'égide du GATT⁴. La confrontation entre la liste des produits recensés dans l'annexe I traité CE et les critères de définition énoncés à l'article 32-1 CE montre qu'il n'y a pas de concordance entre eux⁵. Ainsi, il est impossible de mettre expressément en évidence les critères de sélection des produits inscrits à l'annexe I traité CE. Seuls des critères erratiques peuvent être dégagés et « *force est de constater qu'en contradiction avec l'article 32, [la liste de l'annexe I traité CE] inclut certains produits de seconde transformation* »⁶. De ce fait, des produits issus d'un processus industriel sophistiqué sont mentionnés dans l'annexe I traité CE. Ainsi, la margarine ou encore les préparations de viandes, de poissons ou de fruits constituent bien des produits transformés inclus, néanmoins, dans l'annexe I traité CE. A l'inverse la laine, le coton ou encore le bois sont des produits agricoles primaires pourtant exclus de l'annexe I traité CE⁷. Il faut noter, dans ce dernier cas, que les produits cités « *ont pour caractère commun de ne pas pouvoir être directement*

¹ Article 32-1 CE.

² Article 32-2 CE ; voir sur ce point : C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, 1996, 555 pages, p. 12.

³ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 323 pages, p. 5.

⁴ Le Conseil de coopération douanière, remplacé par l'Organisation mondiale des douanes depuis la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, a été chargé d'assurer la gestion et l'adaptation périodique de cette convention. Cette dernière a ainsi été profondément modifiée en 1988 pour devenir la Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, en vigueur depuis lors ; voir sur ce point : C.-J. Berr, H. Tremeau, *Le droit douanier*, Ed. Economica, Coll. Droit des affaires, 1997, 4^{ème} édition, 626 pages, p. 107.

⁵ W. Viscardini Donà, « La Politique Agricole Commune et sa réforme », *RMUE*, 1992, n° 3, pp. 13-48, sp. p. 16.

⁶ P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story scientia, Coll. Droit et consommation, Bruxelles, 1989, 466 pages, p. 5.

⁷ F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Ed. Economica, 1985, 241 pages, p. 18 ; voir également : G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, *op. cit.*, pp. 4-5.

consommés »¹. Dès lors, le contenu de l'annexe I traité CE va au-delà des seuls produits agricoles primaires destinés à l'alimentation humaine, tout en visant l'essentiel des produits de base à vocation alimentaire.

Un lien peut toutefois être mis en évidence entre les critères énoncés à l'article 32-1 CE et le contenu de l'annexe I traité CE. En effet le Conseil des Ministres des Communautés disposait, aux termes de l'article 38-3-2^{ème} phrase du traité CE (abrogé par le traité d'Amsterdam), de la faculté de compléter la liste annexée au traité dans les deux années suivant l'entrée en vigueur du traité de Rome². Il a mis en œuvre cette prérogative et a adopté le règlement n° 7 bis, quelques semaines avant l'expiration du délai imparti³. Le Conseil s'est alors référé à la définition énoncée à l'article 32-1 CE pour choisir les produits ajoutés à la liste de l'annexe I traité CE. Il lui a ainsi donné une utilité, somme toute relative. C'est ainsi que les sucres, sirops et mélasses aromatisés ou additionnés de colorants, l'alcool éthylique et les vinaigres comestibles ont été inclus dans l'annexe I traité CE. Cette extension de la liste des produits annexée au traité a permis d'appliquer à des produits – tels que le vin ou le sucre – les mécanismes relatifs aux Organisations Communes de Marché⁴.

A la différence de l'article 32-1 CE, l'annexe I traité CE donne une « *définition énumérative* »⁵ des dits produits agricoles à travers une liste de produits, analysée comme exhaustive⁶. Les produits, non mentionnés à l'annexe I traité CE, sont donc, *a priori*⁷, exclus du champ d'application des mécanismes agricoles. Il ne faut pas en déduire, *ipso facto*, qu'ils n'entretiennent pas de lien avec le secteur productif agricole et même qu'ils ne constituent pas des matières premières agricoles⁸. Comme le souligne le Conseil, dans le règlement 7 bis, « *l'inscription à [l'ex]-annexe II traité CE [...] ne doit [...] concerner que des produits agricoles pour lesquels l'assujettissement à ce régime particulier [des articles 32 à 38] est reconnu nécessaire* »⁹. Des critères économiques, voire politiques, expliquent parfois le traitement juridique réservé à une substance et ainsi, pour certains auteurs, « *il faut noter une profonde confusion où aucun critère objectif ne peut être dégagé* »¹⁰.

¹ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 5.

² Le délai laissé au Conseil pour compléter l'Annexe I traité CE expirait le 1^{er} janvier 1960.

³ Règlement n° 7 bis du Conseil du 18.12.1959 portant inscription de certains produits sur la liste de l'[ex]-annexe II du traité instituant la Communauté Economique Européenne, JOCE n° 7 du 30.01.1961, p. 71.

⁴ Troisième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1960, Ed. OPOCE, 1961, 268 pages, p. 192.

⁵ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., pp. 22-32 : Section II « Les produits agricoles », sp. p. 27.

⁶ - CJCE, 14.12.1962, *Commission/Luxembourg et Belgique*, aff. 2 et 3/62, Rec. p. 813 : « *la liste constitutive de l'[ex]-annexe II traité CE doit [...] être considérée comme limitative* » cité par G. Druesne, in V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué, D. Simon (sous la direction de), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Ed. Economica, 1992, 1648 pages, p. 215.

- F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 17.

⁷ Cette réserve se justifie par le jeu de la pratique qui a, *de facto*, élargi la liste des produits entrant dans le champ des dispositions agricoles comme nous le verrons dans le point suivant.

⁸ W. Viscardini Donà, « La Politique Agricole Commune et sa réforme », précité, p. 17.

⁹ Considérant 1, Règlement 7 bis, précité, souligné par l'auteur.

¹⁰ W. Viscardini Donà, « La Politique Agricole Commune et sa réforme », précité, p. 17.

Les denrées alimentaires, comme l'a souligné la Commission européenne ¹, ne répondent pas, encore à ce jour ², à une définition commune au titre du droit communautaire primaire ou dérivé ³. Cette catégorie – catégorie de droit commun à la différence de celle des produits agricoles – recèle, principalement, des produits obtenus à la suite d'un processus industriel mettant en œuvre le plus souvent une multitude d'ingrédients.



Un véritable clivage est ainsi maintenu entre les produits agricoles et les denrées alimentaires, fondé – pour l'essentiel – sur l'inscription ou non du produit en cause à l'annexe I traité CE. Il est donc impossible d'appréhender, selon un régime unique l'ensemble des produits alimentaires. La règle de l'application des mécanismes agricoles aux seuls produits recensés à l'annexe I traité CE, *a priori* immuable depuis 1959, a cependant rapidement été dépassée par la pratique. En effet, les institutions ont considéré qu'il était nécessaire d'étendre le champ d'action des mécanismes agricoles à des produits hors annexe I traité CE.

B. Du dépassement *de facto* de la distinction issue des termes du traité

Le champ matériel d'application du titre II du traité, limité *a priori* aux seuls produits mentionnés à l'annexe I traité CE, a été étendu avec un grand pragmatisme par le législateur. Les institutions communautaires ont alors mis en œuvre différentes techniques juridiques pour élargir la portée des dispositions agricoles.

– Ces institutions se sont affranchies du contenu de la liste de l'annexe I traité CE en se fondant, par exemple, sur l'article 308 CE ⁴. Cette disposition est de nature à « *corriger l'attribution des compétences résultant du traité* » ⁵ et il a été fait usage de cette faculté à plusieurs reprises pour initier de nouvelles actions. En se fondant sur l'article 308 CE ⁶, la Communauté a, par exemple, créé et mis en place un système, applicable à certaines marchandises issues de la transformation de produits agricoles, et destiné à compenser le

¹ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne* présenté par la Commission européenne, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 25.

² - A ce titre, la Commission propose de combler cette lacune : Article 2 « Définition des denrées alimentaires », Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 du 07.08.2001 ;

- La définition proposée se rapproche de la définition des produits alimentaires avancée par l'auteur ; voir *supra* Introduction, Section 3, I, B, 2.

³ P. Deboyser met en évidence l'absence de définition de la notion de denrée alimentaire dans la directive 79/112 relative à l'étiquetage et à la présentation des denrées alimentaires ainsi qu'à la publicité faite à leur égard, texte cependant essentiel en droit de l'alimentation : P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, op. cit., p. 199.

⁴ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, 1994, 893 pages, pp. 401-402.

⁵ *idem*, pp. 401-402.

⁶ Le règlement visé est également fondé sur les articles 28 CE et l'ex-113 du traité CE.

renchérissement du prix des produits agricoles dans la Communauté par rapport aux prix du marché mondial¹. Les produits visés ne sont pas inclus dans l'annexe I traité CE, mais ils proviennent de la transformation de produits de base qui sont, quant à eux, recensés à l'annexe I traité CE². A la suite de cette première action, initiée sur le fondement de l'article 308 CE, la Communauté a conforté l'existence de ces mécanismes compensateurs, en les fondant cette fois, sur l'article 37 CE³. Elle a, de ce fait, inclus des produits transformés dans le champ d'application de mécanismes agricoles.

– Une politique d'extension des mécanismes structurels de soutien agricole à l'industrie de la transformation a également été initiée en appréhendant la matière agricole et ses produits dérivés comme constituant un ensemble solidaire. Des actions structurelles ont ainsi été mises en place au profit des « *produits agricoles de [l'ex]-annexe II traité CE [et], dans certains cas, [au profit] des produits transformés ne figurant pas à cette annexe [mais pouvant] être importants pour les agriculteurs, dans la mesure où ils créent des débouchés nouveaux et/ou assurent une valeur ajoutée plus grande pour le produit de base* »⁴.

Depuis lors, le règlement, qui a initié ce système⁵, a été abrogé et remplacé par un nouveau mécanisme dédié à l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles⁶. Ce dispositif d'intervention structurelle a été conçu pour répondre aux critères alors en vigueur au titre de l'objectif 5-a) de la politique régionale⁷. Les investissements, financés en partie par les fonds communautaires, ont vocation à améliorer la situation des secteurs de production des produits de base et tout particulièrement des produits figurant à l'annexe I traité CE. Des aides peuvent, toutefois, être également octroyées pour des produits non mentionnés à l'annexe I traité CE⁸. Ils doivent alors être élaborés à partir de produits de base recensés dans l'annexe I traité CE et le producteur de cette matière première doit ainsi obtenir une meilleure valorisation de sa production.

¹ Règlement 3033/80 du Conseil du 11.11.1980 déterminant le régime d'échanges applicables à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles, JOCE n° L 323 du 29.11.1980, p. 1 ; voir sur ce point : C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., p. 31.

² En l'occurrence, le règlement 3033/80 vise en son article 2 : le lait et la crème de lait – conservés, concentrés ou sucrés –, le beurre, les céréales, les sucres de betterave et de canne à l'état solide et les mélasses.

³ Règlement 3448/93 du Conseil du 06.12.1993 déterminant le régime d'échange applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles, JOCE n° L 318 du 20.12.1993, page 18.

⁴ Considérant 8, Règlement 866/90 du 29.03.1990 concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, JOCE n° L 91 du 6.04.1990, page 1 ; voir sur ce point : C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., pp. 40-41.

⁵ Règlement 866/90 du 29.03.1990 concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, précité.

⁶ Règlement 951/97 du Conseil du 20.05.1997 concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, JOCE n° L 142 du 2.06.1997, page 22.

⁷ Article 11, Règlement 2081/93 du Conseil du 20.07.1993 modifiant le règlement 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, JOCE n° L 193 du 31.07.1993, page 5. Depuis lors les objectifs prioritaires des actions menées par la Communauté avec l'aide des Fonds structurels ont été réaménagés : Article 1^{er}, Règlement 1260/1999 du Conseil du 21.06.1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JOCE n° L 161 du 26.06.1999, page 1.

⁸ Article 12-2, Règlement 951/97 du Conseil du 20.05.1997 concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, précité.

– En dehors des actions structurelles mises en œuvre dans le domaine agricole, il est également possible d’identifier des produits exclus de la liste de l’annexe I traité CE, en tant que produits transformés, et pourtant réglementés sur le fondement juridique propre aux dispositions agricoles. Le règlement relatif aux appellations d’origine protégée et aux indications géographiques protégées constitue à ce titre un exemple symptomatique¹. Ce règlement, fondé sur l’article 37 CE², s’applique à des produits agricoles *stricto sensu* et à des produits transformés énumérés en annexe. Le caractère artificiel de la distinction – produit agricole et denrée alimentaire – est alors mis en évidence.

Ces développements montrent que les autorités communautaires se sont accordées une certaine latitude dans le cadre de mesures à vocation structurelle ou destinées à favoriser la valorisation de produits alimentaires. La Cour de justice, elle-même, ne s’est pas sentie liée par les éléments de définition énoncés à l’article 32-1 CE. En effet, lors de la détermination de la qualification d’un produit, elle ne circonscrit pas son examen au seul recensement du nombre de transformations subies par la matière première agricole, comme la lecture du traité aurait pu l’y inciter. La Cour va au-delà d’une simple appréciation quantitative et elle cherche à mettre en évidence « *une interdépendance économique manifeste entre les produits de base et les produits issus d’un processus productif, indépendamment du nombre d’opérations que celui-ci comporte* »³. Une analyse économique sous-tend l’appréciation portée par la Cour de justice. Dès lors, elle exclut du champ des mécanismes agricoles les produits transformés « *qui ont subi un processus productif dont le coût est tel que le prix des matières premières agricoles de base devient un coût tout à fait marginal* »⁴. A contrario, un produit transformé peut être inclus dans le champ de la Politique Agricole Commune dès lors que le coût de la matière première agricole – mentionnée à l’annexe I traité CE – reste substantiel dans le prix final du produit et que ce rattachement favorise la satisfaction de l’un des objectifs de la politique agricole.

Manifestement, la seule lecture de l’annexe I traité CE ne rend pas compte, en raison de l’absence de critères objectifs, du champ réel d’application matérielle des dispositions agricoles du traité. Il est impossible de déduire de la fonction remplie par le produit en cause – c’est-à-dire nourrir les hommes – les mécanismes juridiques qui trouvent à s’appliquer. La gestion du secteur alimentaire reste bien marquée par la dichotomie originelle : produits agricoles d’une part et denrées alimentaires d’autre part.

¹ Règlement 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d’origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 1.

² - La proposition initiale de la Commission était fondée sur les articles 37 et 133 CE (dans sa rédaction antérieure au traité d’Amsterdam) : E. Wright, « Names and claims – How much protection is really needed ? », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 149-155, p. 150 ;

- Un arbitrage politique a fait prévaloir l’article 37 CE, sans emporter l’adhésion de certains auteurs : O. Brouwer, « Community protection of geographical indications and specific character as a mean of enhancing foodstuff quality », *CMLRev.*, 1991, n° 28, pp. 615-646, sp. p 646.

³ CJCE, 29.05.1974, *Hauptzollamt Bielefeld / König*, aff. 185/73, *Rec.* p. 607, point 14-2.

⁴ CJCE, 29.05.1974, *Hauptzollamt Bielefeld / König*, aff. 185/73, *Rec.* p. 607, point 14-3.

Le mode d'appréhension juridique des produits alimentaires est éclaté en raison de l'absence d'une catégorie juridique unique et ainsi, une réelle opacité perdure. De plus, certaines dispositions s'appliquent indistinctement aux produits agricoles et aux denrées alimentaires. Il en va ainsi des règles concernant les procédés de fabrication, par exemple la surgélation¹. Ces règles s'appliquent « *aussi bien aux produits de base (fruits, légumes, viande, poissons, œufs) qu'aux produits transformés (jus de fruits, soupes, plats préparés)* »². La première série de produits regroupe des produits expressément mentionnés à l'annexe I traité CE et donc qualifiés de produits agricoles³. Les autres produits peuvent, quant à eux, être qualifiés de denrées alimentaires. Afin d'assurer la libre circulation des marchandises, certaines législations – fondées sur l'article 95 CE⁴ – sont donc applicables indistinctement à des produits dits agricoles et à des denrées alimentaires. La complexité du régime applicable est ainsi renforcée. En effet, un même produit peut relever, suivant les questions traitées, d'un régime juridique ou d'un autre : régime dérogatoire agricole ou régime de droit commun au titre du Marché intérieur.

Il importe de noter, toutefois, qu'une telle souplesse n'est pas observée à l'égard des Organisations Communes de Marché. Elles régissent uniquement des produits inscrits à l'annexe I traité CE⁵, à l'exclusion de toutes denrées alimentaires. Par delà les zones de recoupement présentées, la notion de produits agricoles reste donc pertinente, pour le moins, dans ce cadre.



Au-delà de la lettre du traité, la pratique a rendu plus difficile l'établissement de la frontière entre les produits agricoles et les denrées alimentaires, contrecarrant par là même l'émergence d'une approche globale des enjeux alimentaires. Ce système est aujourd'hui peu adapté et la Commission n'hésite d'ailleurs pas à mettre en avant la nécessité de prendre en compte tout à la fois « *[les] exigences des consommateurs à l'égard de l'agriculture et de l'industrie alimentaire* »⁶. Seule une démarche novatrice, fondée sur la notion de chaîne alimentaire, permettra alors un traitement homogène des questions alimentaires.

¹ Directive 89/108 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 34.

² P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, op. cit., p. 169.

³ A ce titre, les viandes hachées et les préparations de viandes relèvent de l'annexe I traité CE et leur surgélation doit être effectuée conformément à la Directive 89/108 : Article 5.d) ii), Directive 94/65 du Conseil du 14.12.1994 établissant les exigences applicables à la production et à la mise sur le marché de viandes hachées et de préparations de viandes, JOCE n° L 368 du 31.12.1994, page 10.

⁴ C. Touret, « Politique Agricole Commune – Organisation », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1300, 1998, point 14.

⁵ G. Druesne, « Commentaire de l'article 38 du traité CEE », in V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué, D. Simon (sous la direction de), *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, Ed. Economica, 1992, 1648 pages, pp. 213-215, sp. note 6.

⁶ Communication de la Commission, *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, p. 29.

II. - Une consécration souhaitable de la notion de chaîne alimentaire

Les produits alimentaires sont répartis, comme nous l'avons vu, dans des catégories juridiques distinctes et deux régimes juridiques s'appliquent. Le développement d'une approche fondée sur une vision globale des produits destinés à l'alimentation humaine, tels quels ou après une transformation industrielle, impose l'abandon de toute scission matérielle. Des indices factuels vont dans ce sens. L'organisation des services de la Commission européenne, chargés de la gestion des dossiers liés à l'alimentation humaine, a, par exemple, été largement remaniée à la suite de la crise qui a frappé la filière bovine¹. Il est possible de voir dans cette organisation renouvelée les prémices d'une nouvelle approche (A), susceptible de déboucher sur une appréhension globale du secteur alimentaire (B).

A. Le caractère précurseur des évolutions organisationnelles de la Commission européenne

Les évolutions enregistrées au sein de la Commission portent tout autant sur la répartition des fonctions entre les différentes Directions générales (1) que sur les méthodes de travail (2).

1. Une nouvelle redistribution des fonctions entre Directions générales

Les questions relatives à la production et à la transformation des matières premières agricoles ou encore les conditions de la préparation et de la distribution des produits finis ont longtemps été attribuées à plusieurs Directions générales de la Commission. Un rappel de la situation initiale s'impose.

La Direction générale VI – Agriculture – était chargée de l'ensemble des dossiers relatifs aux produits mentionnés à l'annexe I traité CE et, plus généralement, à l'activité agricole à travers ses facteurs de production². Elle devait également assurer la libre circulation des produits agricoles en œuvrant en faveur de l'harmonisation des législations vétérinaires ou phytosanitaires par exemple. L'ensemble de ces textes, adoptés dans le cadre du titre II du traité, reposait sur l'article 37 CE.

La Direction générale III – Industrie – était, quant à elle, en charge de la législation relative aux denrées alimentaires, fondée sur l'article 95 CE. Plus généralement, il lui revenait de garantir les conditions de la libre circulation des produits alimentaires – quelle que soit leur nature – dès lors que le fondement juridique dérogatoire en matière agricole³ ne se trouvait pas invoqué.

¹ Cette réorganisation a été annoncée par J. Santer, président de la Commission européenne, lors d'un Discours prononcé devant le Parlement européen, le 18.02.1997, Bull. UE 1/2-1997, point 2.3.1, 9.

² G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 323 pages, p. 6.

³ Article 37 CE.

Ces Directions étaient toutes deux chargées de l'élaboration de ces corpus juridiques, puis d'assurer le contrôle de leur correcte application dans les Etats membres.

Les dossiers relatifs aux produits alimentaires se trouvaient alors éparpillés entre ces différents services. Dès 1991, le Parlement européen a demandé à la Commission de « *remédier à la fragmentation administrative qui chez elle sembl[ait] fréquemment exister entre les services concernés par les problèmes alimentaires* »¹. Ce morcellement organique reflétait l'absence d'une définition matérielle homogène de la compétence législative. La conséquence ultime de cet éparpillement était la possibilité pour ces différentes Directions² de déterminer des priorités diverses, voire divergentes, sans qu'une obligation de concertation s'impose à elles.

Les analyses menées à la suite de la crise de la « Vache folle » ont mis crûment à jour les faiblesses « *d'ordre quantitatif [et] qualitatif* »³ de l'organisation administrative de la Commission. Le besoin d'une réorganisation substantielle du mode d'appréhension des dossiers liés à l'alimentation humaine est alors devenu une priorité⁴ et la Commission a pris des initiatives en ce sens⁵.

La répartition des fonctions, entre l'ex-DG VI et l'ex-DG III, a été revue avec cette fois le souci d'assurer une plus grande objectivité lors de la prise de décision. Le Parlement européen s'est d'ailleurs fortement engagé en ce sens⁶. Les activités précédemment exercées par une seule entité administrative ont été dissociées et attribuées à des Directions générales différentes⁷ au terme d'un nouvel organigramme. Ainsi l'élaboration des textes législatifs relatifs aux mécanismes de régulation des marchés agricoles, aux produits agricoles ou encore aux denrées alimentaires relève désormais de services spécialisés dans les travaux de conception et de suivi des législations.

¹ Résolution du Parlement européen du 11.06.1991 sur la *qualité sanitaire des aliments*, JOCE n° C 183 du 15.07.1991, page 52.

² Cette situation a été dénoncée de longue date par le Parlement européen qui « *invit[ait] la Commission à créer une Direction générale séparée chargée de la protection des consommateurs et de la santé publique et regroupant les éléments disparates qui s'occupent de ces questions au sein des DG III, V, VI et XI* », Résolution du Parlement européen du 26.04.1989 sur la *protection des consommateurs et le Marché intérieur - 1992*, JOCE n° C 158 du 26.06.1989, page 321.

³ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. p. 460.

⁴ La commission d'enquête du Parlement européen a dénoncé « *l'accaparement du dossier relatif à l'encéphalopathie spongiforme bovine par la DG VI [et l']absence de coopération et le manque de coordination [entre les services de la Commission]* » : Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, p. 29.

⁵ La Commission a engagé, à partir du 12.02.1997, la réorganisation de la Direction générale *Agriculture* de la Commission : *Agence Europe*, 12.02.1997, n° 6912, p. 5 ; le président de la Commission européenne a confirmé la poursuite de la réorganisation des services dans un discours devant le Parlement européen prononcé le 18.02.1997 : Bull. UE 1/2-1997, p. 163.

⁶ Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. II. - « Recommandations pour l'avenir », point 3.9. Le Parlement européen souhaitait alors soustraire la Direction, nouvellement responsable des questions liées à la protection de la santé humaine, « *aux pressions des milieux agricoles ou industriels* ».

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *Santé des consommateurs et sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997, p. 3.

Les structures d'expertise scientifique ¹, tout comme les services chargés de l'inspection et des contrôles officiels ² destinés à assurer le respect du droit communautaire, sont, quant à eux, rattachés – tout en étant eux même distincts – à une seule et même Direction générale dans le domaine alimentaire ³. Dénommée « *Politique des consommateurs et protection de leur santé* » ⁴, cette Direction a vu ses attributions se diversifier en faveur de la protection de la santé et de la sécurité, son organigramme remanié et ses ressources humaines et budgétaires réévaluées en conséquence ⁵.

L'ex-Direction Générale V chargée des questions de santé publique aurait pu apparaître, de prime abord, la direction naturelle d'accueil de ces dossiers. Il n'en a rien été. L'analyse des domaines, dont cette Direction était alors en charge, peut expliquer cette situation. Elle était responsable des actions spécifiques ⁶, engagées par la Communauté sur le fondement de l'article 152-2 CE et qui ont vocation à compléter l'action des Etats membres. La « *protection de la santé humaine* » ⁷, en tant « *qu'objectif d'intérêt général* » ⁸, doit, quant à elle, être « *assurée dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* » ⁹, ainsi toutes les Directions générales ont vocation à assurer un « *niveau élevé de protection de la santé humaine* » ¹⁰ et la Direction chargée de la protection des consommateurs ¹¹ a été investie d'une mission générale en matière alimentaire.



La nouvelle répartition des missions instaure une distinction nette entre les services de conception et de suivi du corpus juridique et les services d'inspection et de contrôle. Ces

¹ Les comités scientifiques, chargés de la formulation d'avis scientifiques, ont eux-mêmes été largement remaniés : Décision 97/404/CE de la Commission du 10.06.1997 instituant un comité scientifique directeur, JOCE n° L 169 du 27.06.1997, page 85 ; Décision 97/579/CE de la Commission instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE n° L 237 du 28.08.1997, page 18.

² La Direction Générale de la santé et de la protection des consommateurs est ainsi chargée, depuis le dernier trimestre 1999, de l'instruction et de la gestion des dossiers d'infractions relatifs aux questions afférentes à la santé publique et à la santé des animaux et des végétaux, « *y compris pour [celles] qui relève des obstacles à la libre circulation de produits agricoles justifiées par des raisons liées à la protection de la santé* » : Dix-huitième rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001, p. 36.

³ En octobre 1999, la Commission a transféré les services vétérinaires et phytosanitaires de la DG « *Agriculture* » et les services en charge de la santé publique de la DG « *Affaires sociales* » à la DG « *Politique des consommateurs et protection de leur santé* ». En mars 2000, elle a transféré à cette même direction, le service chargé du droit alimentaire, initialement rattaché à la DG « *Industrie* » : Dix-huitième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001, point 2.14, p. 121.

⁴ Décision de la Commission du 12.02.1997 portant organisation de ses services dans le domaine de la protection de la santé humaine alimentaire, Document relatif à l'organisation interne de la Commission, non publiée au JOCE : voir Bull. UE 1/2-1997, point 1.1.225, Rapport général d'activité de l'Union européenne, 1997, point 685.

⁵ Rapport d'audit relatif au *transfert des ressources vers la DG XXIV – Nouvel organigramme*, SEC (97) 482/3 du 11.03.1997.

⁶ M. Fallon, *Droit matériel général des Communautés européennes*, Ed. LGDJ - Bruylant, Paris - Louvain-la-Neuve, 1997, 722 pages, pp. 506-508.

⁷ Article 152-1 CE ; la formule retenue exclut *a priori* la santé animale.

⁸ M. Fallon, *Droit matériel général des Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 498.

⁹ Article 152-1 CE.

¹⁰ Article 152-1 CE.

¹¹ L'organigramme adopté par R. Prodi, président de la Commission à partir de 1999, a consacré une Direction unique dédiée à la protection des consommateurs et de la santé.

nouvelles orientations ont été confirmées à la suite de l'entrée en fonction, en septembre 1999 ¹, de la Commission présidée par Romano Prodi ².

La recherche d'une plus grande objectivité a motivé ces évolutions. Le développement de nouvelles méthodes de travail s'inscrit dans la même logique et doit conforter ces premières transformations ³.

2. Une application de méthodes nouvelles de travail

Dans le même temps, les méthodes de travail appliquées dans les différents services de la Commission ont été renouvelées ⁴. La séparation de la fonction législative, d'expertise scientifique et enfin de contrôle a été initiée dès 1996 par la constitution d'un « *groupe de Commissaires pour la santé humaine, présidé par [le président Santer]* », chargé de donner « *l'impulsion politique nécessaire et [de] coordonner toutes les actions de la Commission dans ce domaine* » ⁵. Au-delà des réunions régulières organisées désormais entre les Commissaires concernés par les dossiers alimentaires, des fonctionnaires de tous les services de la Commission en charge de ces questions participent à des réunions régulières ⁶. Enfin, un groupe « interservices » a, de plus, été constitué pour favoriser et améliorer l'information externe sur l'encéphalopathie spongiforme bovine ⁷.

Le renforcement de la coordination entre les services ⁸ s'est doublé d'une étude interdisciplinaire ⁹ des dossiers qui présentent un caractère scientifique. La volonté affichée

¹ Vote d'investiture des membres de la Commission par le Parlement européen le 15.09.1999 : Bull. UE 9/1999, point I-1.

² Il convient de noter que la désignation des Directions générales par numéro a été abandonnée lors de l'installation de la Commission, présidée par R. Prodi, au profit d'une dénomination explicitant le champ d'activités de chaque Direction, par exemple la Direction générale XXIV est désormais dénommée « Santé - Protection des consommateurs » et l'ex-Direction générale VI : « Agriculture - Pêche - Développement rural » : Bull. UE 9/1999, point I-1.

³ La commission d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB a indiqué que si « *la réorganisation administrative se borne à mettre sous la tutelle de Mme Bonino [soit dans le champ d'action de l'ex-DG XXIV] les comités scientifiques et l'inspection, [cette] démarche [serait] absolument insuffisante pour satisfaire aux recommandations de la commission d'enquête* » : *Recommandations pour l'avenir* présentées par la commission temporaire d'enquête sur l'ESB le 06.02.1997, Bull. UE 1/2-1997, p. 155, point 2.3.

⁴ Décision de la Commission du 12.02.1997 portant réorganisation de ses services, Bull. CE 1/2-1997, point 1.2.225.

⁵ Discours de Jacques Santer devant le Parlement européen le 18.02.1997, Bull. UE 1/2-1997, p. 163, point 9.

⁶ Le développement de cette pratique rappelle les formations interministérielles fréquemment rencontrées en droit interne.

⁷ Rapport général d'activité de la Communauté européenne – 1996, Ed. OPOCE, 1997, point 624.

⁸ Le règlement intérieur de la Commission formalise les contours de la coordination entre les différents services, ainsi « *pour assurer l'efficacité de l'action de la Commission, les services travaillent en coopération étroite et de façon coordonnée pour l'élaboration ou la mise en œuvre des décisions* » : Article 19-1, Règlement intérieur de la Commission, JOCE n° L 252 du 25.09.1999, page 41 ; de plus, « *le service responsable s'efforce d'établir une proposition recueillant l'accord des services consultés. [...], il doit faire accompagner sa proposition, en cas de désaccord, des avis divergents de ces services* », ce qui renforce le caractère contraignant des efforts de coordination demandés aux services : Article 19-3, Règlement intérieur, précité.

⁹ Des docteurs en médecine participent, ainsi, aux travaux des comités scientifiques relatifs aux questions de santé animale afin de mettre en évidence des risques éventuels pour la santé publique : Rapport consolidé final de la Commission européenne à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997, point 1.2.6.

est de parvenir à décroiser les travaux des différentes instances d'expertise scientifique¹. La réorganisation des comités scientifiques, rattachés à la Direction générale – Santé et protection des consommateurs – a conduit à instituer, auprès de la Commission, huit comités scientifiques sectoriels² et un comité scientifique directeur³. Composé des présidents des comités sectoriels et de huit experts scientifiques indépendants⁴, le comité scientifique directeur est un organe d'impulsion et de coordination essentiel. Ce dernier doit assurer la prise en compte de toutes les données susceptibles d'affecter la santé humaine grâce à l'examen des avis rendus par les comités sectoriels⁵. Il peut, ainsi, identifier des facteurs de risques liés à telles ou telles pratiques mises en œuvre dans un secteur de production au regard des exigences d'un autre domaine⁶.



A l'occasion de la réorganisation des services de la Commission européenne et du développement de nouvelles méthodes de travail⁷, une approche novatrice des questions alimentaires semble se façonner.

L'émergence d'une approche nouvelle du produit alimentaire était d'ailleurs demandée par le Parlement européen dès 1989. Ce dernier mettait alors en avant les inconvénients liés à l'adoption des décisions relatives au secteur agricole de « *façon cloisonnée* »⁸ par rapport aux autres domaines d'intervention communautaire. Cet isolement est doublé d'une différence quant au mode de traitement des dossiers : avant tout sectoriel pour les produits agricoles primaires, il est, le plus souvent⁹, horizontal pour toutes les questions liées aux denrées

¹ Décision de la Commission du 12.02.1997 portant organisation de ses services dans le domaine de la protection de la santé humaine alimentaire, Bull. UE 1/2-1997, point 1.2.225.

² - Article 1^{er}, Décision 97/579 de la Commission du 23.07.1997 instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE n° L 237 du 28.08.1997, page 18 ;

- Domaine de compétence des différents comités :

- Comité scientifique de l'alimentation humaine,
- Comité scientifique de l'alimentation animale,
- Comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux,
- Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique,
- Comité scientifique des plantes,
- Comité scientifique des produits cosmétiques et des produits non alimentaires destinés aux consommateurs,
- Comité scientifique des médicaments et des dispositifs médicaux,
- Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement.

³ Décision 97/404 de la Commission du 10.06.1997 instituant un comité scientifique directeur, JOCE n° L 169 du 27.06.1997, page 85.

⁴ Article 3, Décision 97/404, précitée.

⁵ Tout spécialement dans le cas des encéphalopathies spongiformes transmissibles : Article 2-3-b), Décision 97/404, précitée.

⁶ L'Autorité alimentaire européenne, en cours de création, a vocation à fédérer l'ensemble de ces comités : Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

⁷ Cette réorganisation technique reçoit désormais des prolongements politiques : Communication de la Commission *Objectifs stratégiques 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, COM (2000) 154 final du 09.02.2000, page 2.

⁸ Résolution du Parlement européen sur *l'industrie alimentaire*, 14.04.1989, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 344, point 17.

⁹ - Le développement de la Nouvelle approche au cours des années 1980 a, en effet, eu comme conséquence de rendre l'approche verticale, jusque-là fréquemment utilisée pour rapprocher les législations alimentaires

alimentaires. Le recours à l'une ou l'autre de ces approches est fondé sur la qualification juridique retenue.

La Commission prône désormais l'introduction d'un autre critère. Le recours à une approche sectorielle ou horizontale ne serait plus fondé sur le clivage – produit agricole ou denrée alimentaire – mais sur l'aptitude de l'une ou l'autre de ces approches à satisfaire les objectifs poursuivis, en particulier la sécurité alimentaire. Quel que soit le produit en cause, la question pertinente devient alors : faut-il une règle générale ou, au contraire, des dispositions spécifiques détaillées¹ ? Peu à peu un mode de gestion finaliste et global des produits alimentaires s'impose et la distinction traditionnelle tend alors à devenir obsolète.

B. L'affirmation de la notion de chaîne alimentaire, pièce maîtresse de traçabilité des produits

Il importe de préciser les contours de la notion de chaîne alimentaire (1), avant d'apprécier son caractère opérationnel pour répondre aux exigences d'une réelle traçabilité des produits alimentaires (2).

1. Les contours de la notion de chaîne alimentaire

Le secteur productif agricole est appréhendé à travers les nombreuses filières qui le composent. Une approche sectorielle des produits alimentaires est ainsi largement ancrée et peut s'expliquer par la méthode d'intégration fonctionnelle retenue initialement. L'épanouissement de la notion de chaîne alimentaire ne peut reposer, quant à lui, que sur une approche transversale et globale de l'alimentation, ce qui impose de dépasser la logique de départ.

La lecture de l'annexe I traité CE met clairement en évidence cette logique initiale. Cette annexe recense les produits, ou les catégories de produits, susceptibles de bénéficier des mesures économiques de gestion des marchés agricoles par grandes filières de production : même si, comme nous l'avons vu, leur champ réel d'intervention est plus large². L'annexe I traité CE n'a ainsi jamais eu vocation à appréhender l'ensemble des produits alimentaires et le développement de deux régimes juridiques a entraîné des différences sensibles dans le traitement des questions alimentaires, notamment d'ordre sanitaire.

nationales, désuète et d'impulser l'adoption de directives dites horizontales. La législation dite verticale n'a pas pour autant été abrogée ; seuls, les projets de textes, alors en discussion, ont été abandonnés. Les directives dites « petits déjeuners », préalablement adoptées, sont, quant à elles, toujours en vigueur :

- Directive 73/377 du Conseil du 11.12.1973 concernant certains sucres, JOCE n° L 356 du 27/12/1973, page 71 ;
- Directive 74/409 du Conseil du 22.07.1974 concernant le miel, JOCE n° L 221 du 12.08.1974, page 10 ;
- Directive 93/77 du Conseil du 21.09.1993 relative aux jus de fruits, JOCE n° L 244 du 30.09.1993, page 23 ;
- Directive 77/376 du Conseil du 27.06.1977 concernant les extraits de café et de chicorée, JOCE n° L 172 du 12.07.1977, page 20 ;
- Directive 79/693 du Conseil du 24.07.1979 concernant les confitures, gelées et marmelades de fruits ainsi que la crème de marrons, JOCE n° L 205 du 13.08.1979, page 5.

¹ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, précité, p. 16-17.

² Voir *Supra* Partie I, Titre I, Chapitre, Section 1, Paragraphe 1.

L'élargissement du contenu de la liste de l'annexe I traité CE serait-il pertinent pour remédier à ces différences ? D'un point de vue procédural, seule une révision du traité ¹ permettrait un tel ajustement. L'intérêt d'engager une telle procédure, sans même évoquer les difficultés – peut-être insurmontables – liées à une discussion aussi technique à l'occasion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres ², est discutable. En effet, la référence à une annexe, même renouvelée, reviendrait toujours à enfermer l'action de la Communauté dans le cadre rigide d'une logique énumérative – par essence figée et rapidement obsolète – et à appliquer à tous les produits énumérés le régime juridique dérogatoire fondé sur l'article 37 CE. En revanche, l'annexe I traité CE conserve toujours, en l'état, une fonction précise : circonscrire le champ d'intervention des Organisations Communes de Marché. Elle se justifie à ce titre.

C'est donc en dehors de toute référence aux produits inclus ou non dans l'annexe I traité CE, qu'une nouvelle logique doit désormais prévaloir. La notion de chaîne alimentaire doit être fondée sur une approche unifiée d'un point de vue matériel des questions alimentaires. La Commission a, en ce sens, proposé ³ une définition large des produits destinés à l'alimentation humaine ⁴ : « *toute substance ou produit transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à être ingéré ou susceptible d'être ingéré par l'être humain* ». Cette définition inclut les produits transformés ou non transformés. Elle transcende ainsi la distinction entre les produits agricoles et les denrées alimentaires ⁵.

La référence à l'ingestion d'un produit à des fins alimentaires est le critère principal de cette définition. L'influence des conditions de production des produits agricoles ⁶ sur les qualités sanitaires des produits alimentaires ingérés est alors directement visée. Les préoccupations liées à la protection de la santé humaine ⁷ devront dès lors être prises en compte dès l'amont du processus de production. L'introduction de la notion de chaîne alimentaire ⁸ impose donc de prendre en compte l'ensemble des interactions entre les conditions de production des matières premières agricoles, de leur transformation et de la préparation de tous les produits commercialisés lors de l'évaluation des dispositifs législatifs. L'unité fonctionnelle dégagée doit conduire à l'application d'un régime juridique homogène.

¹ Article 48 UE.

² Article 48-2 UE.

³ - Article 2, Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001 ;
- La Commission a largement repris la définition proposée dans le cadre du Livre vert relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, précité, p. 25.

⁴ Cette définition est inspirée de la définition retenue dans le cadre du *Codex alimentarius*.

⁵ Il convient de préciser à ce titre que la proposition de définition contenue dans le Livre vert de la Commission, précité, visait, quant à elle, expressément les produits bruts.

⁶ L'exemple le plus frappant est sans nul doute celui de l'alimentation animale.

⁷ Encéphalopathie spongiforme bovine, volailles et œufs contaminés à la dioxine ; voir sur ce dernier point : N. de Grove-Valdeyron, « La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine », *RMCUE*, 1999, pp. 700-707.

⁸ A la différence de la notion de filière de production, la notion de chaîne alimentaire est plus large et prend en compte tous les aspects liés aux conditions de l'alimentation au-delà de la seule dimension économique et tous les facteurs susceptibles d'affecter les caractères des produits alimentaires.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une innovation mais bien plus de la généralisation d'une démarche appliquée antérieurement au cas par cas. Le dispositif juridique relatif au secteur des biotechnologies tend, par exemple, à encadrer toutes les conséquences de ces mutations technologiques sur l'environnement et la santé humaine¹. Lors de la phase préalable d'expérimentation, l'ensemble des risques éventuels, tant pour l'Homme que pour les animaux ou encore les plantes², doit être présenté³. La procédure d'autorisation de mise sur le marché de produits « *consistant en OGM ou en contenant* »⁴ est, quant à elle, commune quelle que soit la nature des produits : phytosanitaires, vétérinaires, pharmaceutiques ou encore destinés à l'alimentation animale⁵. Cette législation a bien été conçue selon une logique horizontale et globale : la seule capable de s'appliquer à « *une technique aux applications si diverses* »⁶.

La généralisation de la référence à la notion de chaîne alimentaire semble, pour le moins, acquise depuis les discussions relatives à la délimitation de la compétence matérielle des services communautaires de contrôle et d'inspection. En réaction à certaines insuffisances constatées⁷, la Commission a, en effet, proposé⁸, dans un premier temps, la création d'une Agence de contrôle et d'inspection⁹ indépendante dont la compétence matérielle aurait été circonscrite aux seuls produits énumérés à l'annexe I traité CE. Cette proposition a finalement été retirée¹⁰ et la Commission a opté pour la réorganisation de l'Office de contrôle

¹ E. Gambert, *La protection du consommateur face aux biotechnologies*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1997, 146 pages, sp. pp. 40-42.

² Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15.

³ J. Boudant, « L'encadrement juridique communautaire du risque biotechnologique », *AJDE*, 1991, n° 6, pp. 439-447, sp. p. 443.

⁴ Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, précitée.

⁵ - Un dispositif spécifique s'applique aux produits destinés à l'alimentation humaine : Règlement 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 1.

- Il faut d'ailleurs noter que le champ d'application de ce règlement comprend tout autant des aliments simples et composés dont certains, d'origine végétale ou animale, pourraient relever de l'annexe I traité CE : Article 1-2, Règlement 258/97, précité.

⁶ G. Cozigou, « Un nouveau cadre juridique pour les applications biotechnologiques dans le secteur alimentaire : le règlement « Nouveaux Aliments » », *RMUE*, 1997, n° 2, pp. 67-80, sp. p. 71.

⁷ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, I. « Résultats de l'enquête », p. 34, point 10 et p. 35, point 12.

⁸ Proposition de règlement du Conseil établissant une Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire, COM (96) 223 final du 29.05.1996.

⁹ J.-L. Valverde, A. J. Piqueras García, M. D. Cabezas López, « La « nouvelle approche » en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments », *RMUE*, 1997, n° 4, pp. 31-58.

¹⁰ - La Commission a retiré sa proposition en prenant en compte les positions réservées exprimées par :
- Conclusions du Conseil des Ministres de l'agriculture du 18.11.1996, Communiqué à la presse, 11616/96 (Presse 322-G) ;

- Avis du Comité Economique et Social du 26.11.1996 sur la proposition de règlement du Conseil établissant une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire, JOCE n° C 66 du 03.03.1997, page 43 ;

- Rapport de l'Inspection Générale des Services de la Commission européenne du 13.10.1997 in Communication de la Commission concernant le contrôle et l'inspection alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire, COM (1998) 32 final du 28.01.1998, page 2.

préexistant¹. Elle a alors considérablement élargi les contours de la compétence matérielle de cet Office à « *tous les contrôles phytosanitaires [...], de la santé des animaux, de l'hygiène et de la sécurité des denrées alimentaires et de la qualité des denrées alimentaires* »². Abandonnant la référence initiale aux seuls produits de l'annexe I traité CE, la Commission a promu une logique globale, conforme par là même aux recommandations formulées par la commission temporaire d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB³.

La Commission a ainsi mis en avant une nouvelle approche des contrôles officiels portant sur « *l'ensemble de la chaîne de production alimentaire* »⁴ et dont la responsabilité incombe à un organe unique : l'Office Alimentaire et Vétérinaire⁵. Cet Office rattaché à la Direction générale – Santé et Protection des consommateurs – est investi des prérogatives de contrôle précédemment détenues par les ex-Directions Générales VI et III. L'Office de Dublin pourra, à terme, fonder ses travaux d'investigation sur les données scientifiques mises à disposition par la nouvelle Autorité alimentaire européenne⁶.



Ces évolutions mettent en exergue la notion de chaîne alimentaire. La Commission entend bien confirmer ce changement de paradigme et placer toute son action sous ce signe, notamment à travers ses initiatives législatives affectant la sécurité alimentaire⁷. Ces dernières sont fondées sur une approche matérielle globale en « *couvr[ant] l'ensemble de la chaîne alimentaire* »⁸, c'est-à-dire la « *chaîne alimentaire animale et humaine* »⁹.

L'abandon de la logique initiale de filière au profit d'une approche globale fondée sur la notion de chaîne alimentaire permet de mettre en avant une catégorie homogène : les

¹ L'Office d'inspection et de contrôle vétérinaire et phytosanitaire a été créé le 19.12.1991 par la Commission et rattaché auprès de l'ex-Direction générale VI : Décision de la Commission du 18.12.1991, Bull. CE 12/1991, point 1.2.201.

² Rapport consolidé final de la Commission européenne à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997, point 2.2.4.

³ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, II. : « Recommandations pour l'avenir », sp. pp. 47-48 : « Renforcement des mécanismes communautaires de contrôle et d'inspection », sp. p. 48, point 2.2.3).a).

⁴ Communication de la Commission concernant *le contrôle et l'inspection alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire*, précitée.

⁵ La Commission a procédé également à une délocalisation géographique de l'Office : Communication de la Commission portant sur le transfert de l'Office d'inspection vétérinaire en Irlande, Bull. CE 12/1996, point 1.3.167.

⁶ Articles 22 et suivants, Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

⁷ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaire, précitée.

⁸ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000, page 3.

⁹ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, précité, page 9.

produits alimentaires. Dès lors, un système de traçabilité des produits, tout au long du processus d'élaboration, prend un sens.

2. La notion de chaîne alimentaire, fondement d'un système de traçabilité des produits

La consécration de la notion de chaîne alimentaire peut contribuer à satisfaire l'exigence de traçabilité des produits ¹. Cette dernière doit permettre d'identifier *a posteriori* tous les opérateurs impliqués dans la fabrication, la préparation puis la commercialisation d'un produit au moyen d'un suivi consigné ².

Cette démarche s'impose d'autant plus que la qualité sanitaire des produits n'est pas nécessairement défailante, mais qu'incontestablement « *si on va de l'amont à l'aval de la production, en passant par l'alimentation des animaux, [...] puis par le stade de la transformation, du conditionnement, du transport, du stockage chez les consommateurs, il y a dans et entre les maillons de cette longue chaîne des risques de dysfonctionnements qui peuvent avoir de graves conséquences pour les consommateurs, mais aussi pour les producteurs* » ³. Les notions de chaîne alimentaire et de traçabilité servent une meilleure articulation de ces multiples maillons. Plus précisément, la traçabilité est désormais présentée par les autorités communautaires comme « *un principe général essentiel* » ⁴ de gestion des risques liés aux produits alimentaires ⁵.

Les prémices de la notion de traçabilité sont à rechercher dans le premier dispositif d'identification par lots de denrées alimentaires ⁶. La justification de ce système est la nécessité de disposer d'un système fiable en raison de « *la gravité de certains accidents [...] concernant les denrées alimentaires* » ⁷ et qui permette de retirer rapidement, des circuits de distribution, un lot de produits présentant une anomalie. La Directive 92/59 sur la sécurité générale des produits ⁸ a généralisé ce système à l'ensemble des produits industriels. Les

¹ L'exigence de traçabilité permet de répondre à une nouvelle demande sociale, fondée sur la recherche d'une plus grande sécurité des produits grâce à une meilleure identification des différentes étapes du mode d'élaboration. Cette demande a été présentée par la Commission et elle s'est engagée à y répondre : Livre vert de la Commission sur les *Principes de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 17 final du 30.04.1997, pp. 10-11.

² En matière d'OGM il a, par exemple, été mis à la charge des Etats membres l'obligation de prendre « *les mesures nécessaires pour garantir, selon les exigences prévues à l'annexe IV, la traçabilité à tous les stades de la mise sur le marché des OGM autorisés conformément à la partie C de la présente directive* » : Article 4-6, Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organisme génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

³ Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale française sur la *Transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*, n° 2297, 11^{ème} législature, p. 9.

⁴ Réponse de la Communauté européenne dans le cadre du Groupe spécial intergouvernemental du *Codex alimentarius* sur les aliments dérivés des biotechnologies, Tokyo, 25-29.03.2001, CL 2000/50 FBT.

⁵ Voir sur ce point : C. Schmitter, « Sécurité des aliments – La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 2000, n° 69, pp. 97-105.

⁶ Directive 89/336 du Conseil du 14.06.1989 relative à l'identification des lots de denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 21.

⁷ P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story scientia, Coll. Droit et consommation, Bruxelles, 1989, 466 pages, p. 208.

⁸ Directive 92/59/CEE du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du

fabricants, ou leurs représentants, et tous autres intermédiaires de la chaîne de commercialisation ont l'obligation¹ de mettre en place les supports techniques nécessaires pour permettre l'identification individuelle par « *le marquage des produits ou [au moins] du lot* » de production². La notion de traçabilité était bien sous-jacente dans la directive spécifique aux denrées alimentaires adoptée en 1989 et généralisée en 1992.

Dès l'adoption de la Directive sectorielle en 1989, l'exigence de traçabilité a été satisfaite en ce qui concerne les denrées alimentaires. Une traçabilité dite aval a ainsi été établie. A la lumière de la notion de chaîne alimentaire, elle doit désormais être étendue vers l'amont de la chaîne alimentaire. L'identification des producteurs de matières premières agricoles doit ainsi être rendue possible, tout comme l'attribution de critères identifiants à chaque produit de base. L'obligation, qui pesait sur la partie aval de la chaîne alimentaire depuis 1989, doit alors peser sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Conséquence directe de la crise de la « Vache folle », le secteur de la viande bovine est, d'ores et déjà, concerné par cette évolution. Le Conseil a adopté, à l'issue de longues tractations³, un premier système d'identification des animaux et d'étiquetage de la viande bovine⁴, remplacé depuis lors⁵. L'objectif est de connaître, à tout moment, l'origine et les différents élevages par lesquels une bête a transité⁶. Dès lors, la détection d'une anomalie déclenche la recherche de la localisation des différents élevages, tant de naissance que de transit, dans lesquels l'animal a séjourné. Le suivi, désormais obligatoire dans les élevages, des méthodes de production utilisées renseigne *in fine* sur le mode d'alimentation pratiqué ou encore sur les traitements vétérinaires prodigués. Grâce au système d'identification des bovins, la Communauté peut ainsi connaître l'état du cheptel des Etats membres et réagir plus rapidement face à une crise sanitaire.

11.08.1992, page 24.

¹ Article 2-d), Directive 92/59 du Conseil, précitée.

² Article 3-2-2^{ème} tiret, Directive 92/59 du Conseil, précitée.

³ Le 6 mars 1997 la Commission européenne a présenté une proposition modifiée dans laquelle elle a fusionné ses deux propositions initiales portant pour l'une sur l'identification et l'enregistrement des bovins et l'autre sur l'étiquetage des viandes, elle a de plus procédé à un changement de fondement juridique de l'article 37 à l'article 95 conformément aux engagements pris devant le Parlement européen. Le Conseil s'est alors trouvé dans l'obligation de recourir à un vote à l'unanimité pour modifier la proposition de la Commission et retenir l'article 37 comme fondement juridique. Un autre point de vives discussions a été la question de la mention ou non de l'origine des animaux, la Grande-Bretagne y étant opposée : *Europolitique*, 19.03.1997, n° 2208, IV, p. 8.

⁴ Règlement 820/97 du Conseil du 21.04.1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, JOCE n° L 117 du 07.05.1997, page 1. Ce règlement a renforcé le dispositif initial fondé sur : Directive 92/102 du Conseil du 27.11.1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, JOCE n° L 355 du 05.12.1992, page 32.

⁵ Règlement 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17.07.2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97 du Conseil, JOCE n° L 204 du 11.08.2000, page 1.

⁶ Des outils opérationnels sont nécessaires pour permettre la mise en œuvre effective de ce dispositif et notamment des bases de données informatisées validées par la Commission ; voir, par exemple, sur ce point : Décision 2001/399 de la Commission du 7.05.2001 reconnaissant le caractère pleinement opérationnel de la base de données française relative aux bovins, JOCE n° L 140 du 24.05.2001, page 69.



La notion de chaîne alimentaire permet donc de fonder un système de traçabilité : instrument de suivi des produits. Par ailleurs, elle circonscrit le champ d'un statut de l'alimentation. Une telle approche unifiée des produits destinés à l'alimentation permet de délimiter de façon homogène le champ matériel de la compétence législative dont la Communauté doit disposer dans le secteur alimentaire. Cette redéfinition de la compétence législative est à compléter par un enrichissement du champ des finalités poursuivies.

SECTION 2 : Un champ finaliste enrichi, sous condition de nouveaux principes d'action

La définition de la compétence communautaire, envisagée selon une approche finaliste, met en lumière les objectifs poursuivis dans le domaine alimentaire et conduit à s'interroger sur les instruments de nature à les atteindre. En effet, les « *objectifs* » et les « *principes d'action* » sont étroitement liés ¹ et l'identification des premiers permet d'évaluer l'aptitude des seconds à les satisfaire. Objectif assigné expressément à la Communauté, « *le relèvement [...] de la qualité de vie* » ² impose, dans le secteur alimentaire, une vigilance toute particulière quant aux caractères des produits commercialisés. Assurer la sécurité alimentaire – conçue comme un objectif découlant de celui précité ³ – est ainsi la finalité qui doit sous-tendre la législation alimentaire. Un système complet d'objectifs est alors à rechercher (I) et seuls des « *principes susceptibles d'inspirer l'action de la Communauté ou de limiter celle-ci* » ⁴ seront à même de le satisfaire (II).

I. - Vers la reconnaissance d'un système complet d'objectifs

La distinction au sein de la Commission entre les fonctions d'élaboration et de suivi de la législation d'une part, puis de surveillance de la bonne application du droit de l'alimentation d'autre part ⁵, traduit certes la recherche d'une plus grande impartialité mais également la volonté d'aménager au mieux la confrontation, parfois brutale, entre les impératifs d'ordre

¹ Communiqué final à la suite de la réunion du Comité de l'agriculture au niveau ministériel de l'OCDE, 05-06.03.1998, p. 1, <http://www.oecd.org/agr/ministerial/communf.htm>.

² Article 2 CE.

³ Article 2 CE.

⁴ J. Dutheil de la Rochère, « Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 11 pages, p. 11.

⁵ Décision de la Commission du 12.02.1997 portant organisation de ses services dans le domaine de la protection de la santé humaine alimentaire, Bull. UE 1/2-1997, point 1.2.225.

économique et sanitaire. Les premiers ne doivent pas prévaloir sur la sécurité du mode de production des produits, dont la protection de la santé dépend¹. Dans cette perspective, les objectifs expressément assignés à la Politique Agricole Commune se sont vite révélés insuffisants et le juge communautaire a confirmé leur extension (A). La structuration empirique de cet ensemble d'objectifs n'est pas un gage de clarté, *a fortiori* si ceux-ci sont comparés aux objectifs assignés à la Communauté lors de l'adoption de textes destinés à la réalisation du Marché intérieur. L'identification d'objectifs communs à l'ensemble de la chaîne alimentaire est donc impérieuse (B).

A. De l'enrichissement prétorien des objectifs agricoles textuels

Au-delà des objectifs assignés à la Politique Agricole Commune selon l'article 33 CE (1), les juges du Kirchberg ont validé des dispositifs juridiques fondés sur le titre II du traité CE et destinés à satisfaire d'autres finalités (2).

1. L'orientation socio-économique des objectifs textuels de la Politique Agricole Commune

Cinq objectifs sont assignés à la Politique Agricole Commune² aux termes de l'article 33 CE :
« accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
stabiliser les marchés ;
garantir la sécurité des approvisionnements ;
assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ».

Ces objectifs orientent la Politique Agricole Commune vers la satisfaction de considérations socio-économiques, sans référence expresse à la qualité sanitaire des produits. La gestion des seuls marchés agricoles a d'ailleurs retenu une large part de l'action communautaire à travers, notamment, les Organisations Communes de Marché. « [Elles] *peuvent être définies comme un ensemble de mécanismes juridiques et économiques par lesquels l'autorité communautaire entend contrôler et maîtriser la production et la commercialisation d'un produit agricole au sens de [l'ex]-annexe II traité CE [...]* »³. L'article 34-2-2 CE circonscrit le champ finaliste des Organisations Communes de Marché, en ce sens qu'il leur assigne comme but la satisfaction des objectifs de la Politique Agricole Commune tels qu'énoncés à l'article 33-1 CE.

¹ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. p. 458.

² D. Charles-Le Bihan, *Les objectifs de la Politique Agricole Commune*, Thèse pour le doctorat en droit public, CEDRE, Université de Rennes 1, 1984, 669 pages.

³ C. Blumann, « Marché commun agricole — Organisations Communes de Marché », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1320, 1996, point 1.

Dans ce contexte, un important corpus juridique a été adopté¹. Il se compose des actes fondateurs des Organisations Communes de Marché, et de leurs modifications ultérieures, animés par les objectifs, à vocation économique et sociale, de la Politique Agricole Commune. Ce corpus recèle également de nombreux textes qui assurent plus largement le bon fonctionnement des marchés agricoles.

– Les normes de qualité² et de commercialisation³ fixent, par exemple, les critères de classification des produits⁴. Elles orientent l'activité des producteurs en ce sens qu'elles influencent les conditions d'écoulement des produits sur le marché. En effet, les mécanismes de régulation des prix⁵ bénéficient par priorité aux produits qui répondent à de telles normes et notamment à celles dites de qualité supérieure⁶. Les normes de qualité ou de commercialisation sont à ce titre des instruments d'intervention, intégrés aux Organisations Communes de Marché.

– Les normes sanitaires⁷ et de police sanitaire⁸ sont, quant à elles, des dispositions qui visent à harmoniser les législations nationales. Elles présentent un caractère vertical marqué⁹. Ce trait caractéristique résulte de l'adoption de ces normes pour chaque filière de production, pour la plupart régies par des Organisations Communes de Marché. La vocation première de ces normes est d'assurer la libre circulation et, ainsi, la commercialisation des produits sur l'ensemble du territoire de la Communauté.

Il est incontestable que les normes sanitaires et de police sanitaire contribuent à garantir la qualité objective des produits en fixant certains critères sanitaires. Le strict cadre des

¹ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, 1996, 555 pages, sp. p. 44 et p. 47.

² Le terme « qualité » ne renvoie pas là à la notion de qualité alimentaire telle que définie en introduction ; voir *Supra* Section 1, Paragraphe 1.

³ - Dans le domaine des fruits et légumes, les produits sont répartis en plusieurs catégories, auxquelles correspondent des règles spécifiques de marquage, d'emballage, de taille ou encore de poids ; voir à titre d'exemples : Règlement 2377/1999 de la Commission du 09.11.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux asperges, JOCE n° L 287 du 10.11.1999, page 6 ; Règlement 2335/1999 de la Commission du 03.11.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux pêches et aux nectarines, JOCE n° L 281 du 04.11.1999, page 11 ; Règlement 1455/1999 de la Commission du 01.07.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux poivrons, JOCE n° L 167 du 02.07.1999, page 22 ; Règlement 1168/1999 de la Commission du 03.06.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux prunes, JOCE n° L 141 du 04.06.1999, page 5 ; Règlement 730/1999 de la Commission du 07.04.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux carottes, JOCE n° L 93 du 08.04.1999, page 14.

- C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., pp. 285-286.

⁴ Voir sur ces questions : D. Gadbin, « La qualité de la production du produit de base en droit communautaire agricole », in *Le produit agricole et son cadre juridique communautaire*, Colloque – Ordre des avocats auprès de la Cour d'Appel de Rennes, 04-05.10.1996, Ed. Ordre des avocats – Rennes, 1997, 238 pages, pp. 53-64, sp. pp. 54-55.

⁵ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat – Droit public, 1999, 525 pages, p. 287.

⁶ Les normes de qualité supérieure renvoient aux critères dits de catégories « extra » ou « I ».

⁷ Les normes sanitaires visent à la protection de la santé publique et régissent ainsi les conditions de salubrité et d'hygiène tout au long du circuit de fabrication et de commercialisation.

⁸ Les normes de police sanitaire concernent spécifiquement la protection de la santé animale par la prévention et l'éradication des maladies épizootiques.

⁹ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, op. cit., p. 218.

objectifs de l'article 33 CE est, donc, dépassé de fait ¹. La qualité sanitaire des produits, et par incidence la protection de la santé humaine, ne sont cependant pas inscrites comme un objectif express, *a fortiori* prioritaire. De plus, ces différents types de normes, issues de textes communautaires contraignants et plus ou moins liées à une organisation commune, subissent l'influence, par ricochet, du principe fixé à l'article 34-2-2 CE qui impose de satisfaire, avant tout, les objectifs inscrits dans le traité au titre de la Politique Agricole Commune.

L'article 37 CE fonde, de ce fait, une législation abondante destinée, à titre principal, à assurer le fonctionnement de la Politique Agricole Commune, son intégration dans le Marché commun et la défense des intérêts des producteurs. La seule référence faite aux consommateurs, au sein des objectifs énoncés à l'article 33 CE, vise uniquement à leur garantir la livraison de produits à des « *prix raisonnables* » ², sans toutefois que cela renvoie à la recherche des prix les plus bas ³.



Les objectifs de la Politique Agricole Commune ont été démultipliés par la pratique législative. Aux objectifs textuels de la Politique Agricole Commune s'ajoutent des objectifs implicites ⁴ et ainsi la législation agricole, qui s'attache avant tout à assurer la stabilité des prix ou la sécurité des approvisionnements ⁵, satisfait également des objectifs sanitaires. La Cour a d'ailleurs validé cette diversification des objectifs agricoles.

2. La confirmation de jure de finalités « humanistes » pour la législation agricole

La Cour a eu l'occasion d'apporter certaines précisions quant au choix de la base juridique pertinente pour fonder des dispositions relatives aux règles sanitaires. A l'occasion d'une affaire célèbre, baptisée « Hormones » ⁶, la Cour s'est prononcée sur la question suivante : les institutions communautaires peuvent-elles, nonobstant l'absence de référence expresse à la protection de la santé au sein des objectifs de la Politique Agricole Commune ⁷, fonder un

¹ P. S. Gray, « History of international food law », *Food and beverage – Europe*, London, 1995, pp. 25-27, sp. p. 26.

² Article 33-1-e CE.

³ CJCE, 15.07.1963, *RFA / Commission*, aff. 34/62, *Rec.* p. 269.

⁴ Lors des travaux du groupe de réflexion, présidé par le Conseiller d'Etat Creyssel, et portant sur l'intérêt de la normalisation dans le secteur de l'alimentation, une définition de la notion de qualité appliquée à ce secteur a été élaborée. Des demandes implicites, qui n'en sont pas moins essentielles, ont été mises en avant : « *sûreté ou encore l'hygiène alimentaire [...] la santé ou [...] facteurs nutritionnels* » des produits. Elles rejoignent les objectifs implicites visés ici ; « Pour une stratégie de normalisation - Rapport Creyssel », *Revue Enjeux*, 1991, février, n° 113, tiré à part.

⁵ F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Ed. Economica, 1985, 241 pages, p. 23.

⁶ CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Conseil*, aff. 68/86, *Rec.* p. 855 ; pour un commentaire de cette décision voir : C. Blumann, « L'Affaire des hormones devant la Cour de justice des Communautés européennes », *RDR*, 1988, n° 168, pp. 505-513.

⁷ Article 33 CE.

acte de droit dérivé, interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales ¹, sur l'article 37 CE, en lieu et place de l'article 94 CE ?

La Cour a indiqué que « la poursuite des objectifs de la Politique Agricole Commune, [...], ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux » ² et elle poursuit en indiquant que « les institutions communautaires doivent tenir compte [de ces exigences] en exerçant leurs pouvoirs » ³.

La Cour reconnaît, ainsi, que le respect de telles exigences s'impose, en toutes circonstances, aux institutions. Dès lors, « [elles] *doivent tenir compte également d'intérêts publics non mentionnés à l'[ex]-article 39 du traité CE ou ne rentrant même pas en tant que tels dans les compétences communautaires, tout législateur devant s'acquitter de sa tâche de manière à satisfaire au mieux l'intérêt général* » ⁴.

La Cour a ainsi balayé une approche statique des objectifs assignés à la politique agricole ⁵ et reconnu la possibilité de justifier *a posteriori* le recours à l'article 37 CE pour fonder des actes de droit dérivé portant sur des questions sanitaires. Les objectifs de la Politique Agricole Commune sont ainsi présentés en deux groupes : « *les objectifs initiaux* » inscrits à l'article 33-1 CE et les objectifs issus d'une approche extensive ⁶. Ces « *exigences d'intérêt général* » ⁷, au premier rang desquelles figure la protection de la santé – animale et humaine –, fondent des textes inclus dans le champ des dispositions agricoles ⁸. Le rattachement de la législation vétérinaire et phytosanitaire à la Politique Agricole Commune ⁹ a ainsi été validé par la Cour, à côté de domaines plus traditionnels d'action comme la gestion des marchés et la politique structurelle. Le champ d'application du régime juridique dérogatoire, reconnu en matière agricole, a donc été entendu de façon extensive ¹⁰.

¹ Directive 85/649 du Conseil du 31.12.1985 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, JOCE n° L 382 du 31.12.1985, p. 228.

² CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande / Conseil*, précité, point 12.

³ *idem*.

⁴ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, Vol. 2, 323 pages, p. 299.

⁵ - Voir sur la jurisprudence dite « Hormones » : G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Poitiers, 1994, 490 pages, pp. 150-153 : « L'affaire des hormones ».

⁶ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, *op. cit.*, pp. 37-58.

⁷ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, Vol. 2, 323 pages, sp. p. 22, l'auteur souligne qu'au-delà des objectifs de l'article 33 « *il existe en outre des exigences d'intérêt général qui ne constituent pas des buts du traité mais dont le législateur communautaire [...] doit tenir compte dans son action.* ».

⁸ CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Conseil*, aff. 68/86, *Rec.* p. 855, point 22.

⁹ D. Gadbin, intervention lors des débats tenus dans le cadre du colloque organisé à Lyon les 12 et 13 décembre 1997, in F. Osman (sous la direction de), *Vers un code européen de la consommation*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 421 pages, sp. p. 119.

¹⁰ F. Gencarelli, « La Politique Agricole Commune et les autres politiques communautaires : la nouvelle frontière », *RDUE*, 2001, n° 1, pp. 173-188, sp. p. 176.

Il importe d'apprécier la pertinence de cette solution à la lumière du contexte procédural de l'époque. Le recours à l'article 94 CE ou à l'article 37 CE entraînait alors l'application de règles de votation différentes au Conseil : vote à l'unanimité dans le premier cas et à la majorité qualifiée dans le second. La volonté de garantir rapidement les conditions du bon fonctionnement du Marché commun des produits agricoles a, implicitement, favorisé le recours à l'article 37 CE.

Une telle différence n'est plus pertinente aujourd'hui. Depuis l'introduction de l'article 95 CE¹, utilisé le plus souvent de préférence à l'article 94 CE, le recours à la majorité qualifiée est également de mise en matière d'harmonisation des législations nationales. Cette importante modification d'ordre procédural n'a toutefois pas entraîné l'abandon de l'interprétation extensive du champ d'application des dispositions dérogatoires agricoles. La rédaction des objectifs de la Politique Agricole Commune est ainsi restée immuable depuis 1957. De ce fait, la diversification des objectifs, validée par les juges de Luxembourg, n'a pas été consacrée au sein des dispositions agricoles du traité CE. Dès lors, le régime juridique dérogatoire des articles 32 CE et suivants s'applique largement, sans pour autant que les objectifs poursuivis soient tous explicités dans le titre « *Agriculture* » du traité.

Face à cette situation ambivalente, quels rapports entretiennent les objectifs textuels agricoles et les exigences d'intérêt général dégagées par le juge communautaire ? La Cour a apporté un certain nombre de précisions. Elle a ainsi indiqué² aux institutions qu'il leur revient de concilier les objectifs textuels, éventuellement contradictoires, de la politique agricole et que l'un d'entre eux peut temporairement prévaloir sur les autres. Ainsi, il n'existe pas de hiérarchie préétablie entre les différents objectifs énoncés à l'article 33 CE³. La Cour *a fortiori* n'a pas fixé une quelconque hiérarchie entre les objectifs de l'article 33 CE et les exigences d'intérêt général dégagées par elle. Le juge doit d'ailleurs « *veiller à ne pas se substituer au pouvoir de décision politique pour déterminer la hiérarchie [entre] des objectifs [...] nombreux et contradictoires* »⁴. Ainsi, les institutions aménagent, au gré des dossiers, les rapports entre ces différents objectifs et exigences. Il n'est dès lors pas surprenant de constater l'attention toute relative accordée à l'impact des techniques de production, orientées en partie par les mécanismes de la Politique Agricole Commune, sur les qualités intrinsèques de l'alimentation⁵ par l'ex-DG VI ayant, avant tout, en charge la gestion des marchés agricoles. Ainsi, la priorité accordée aux objectifs économiques, conformément à la finalité première de la DG — Agriculture —, explique l'appréciation « [...] *incontestablement minimaliste* »⁶ des conséquences de l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine sur la santé humaine¹.

¹ Article introduit dans le traité à la suite de l'Acte Unique Européen entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

² CJCE, 24.10.1973, *Balkan – Import-Export / Hauptzollamt Berlin-Packhof*, aff. 5/73, *Rec.* p. 1091, point 24.

³ J. Boulouis, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Ed. Dalloz, tome 2, 3^{ème} édition, 511 pages, pp. 335-336.

⁴ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328. sp. p. 1298.

⁵ *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, p. 4.

⁶ - M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCE*, 1998, n° 420,



Ainsi, les objectifs sanitaires n'ont pas toujours prévalu en matière agricole, notamment face à des risques supposés² et non avérés pour la santé humaine. Face aux conséquences d'une telle approche, une prise en compte équilibrée des impératifs sanitaires et économiques se doit d'être désormais systématiquement recherchée³ et la définition d'un objectif supérieur, assigné à l'ensemble de la chaîne alimentaire, est alors impérieuse.

B. De l'identification d'un objectif prioritaire innervant toute la chaîne alimentaire

Les objectifs spécifiques de la Politique Agricole Commune, énoncés à l'article 33 CE, sont muets quant aux préoccupations relatives à la protection de la santé. Les Parties Contractantes au traité de Rome ont cependant assigné comme « *but essentiel à leurs efforts, l'amélioration constante des conditions de vie [...] de leurs peuples* »⁴. La protection de la santé humaine est donc, implicitement, un objectif de la Communauté découlant directement d'une des missions générales assignées à l'entreprise communautaire aux termes du traité. Il est ainsi impossible de limiter les objectifs assignés à la législation agricole aux seuls objectifs de la Politique Agricole Commune, énumérés à l'article 33 CE. Dès lors, l'ensemble des objectifs orientant la politique agricole apparaissent seulement au terme d'une lecture combinée des dispositions spécifiques et générales du traité.

Une différence manifeste existe, de ce fait, par rapport au libellé des objectifs spécifiques qui président à l'adoption des textes destinés à assurer la libre circulation des marchandises dont les denrées alimentaires⁵ et par là même la réalisation du Marché intérieur¹. Depuis l'Acte

pp. 457-470, sp. p. 460.

- Voir également : Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre I « Résultats de l'enquête », 5. - « Responsabilités de la Commission », pp. 28-29.

¹ Par exemple « [la Commission] s'est préoccupée en priorité de la gestion du marché de la viande bovine face à des risques éventuels existants pour la santé humaine » lors de la gestion de l'épizootie d'ESB, Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, précité, p. 27, Partie A, Chapitre I « Résultats de l'enquête », 5. - « Responsabilités de la Commission ».

² - Voir en ce sens : CJCE, Ordonnance, 12.07.1996, *Royaume-Uni / Conseil*, aff. C-180/96-R, Rec. p. I-3903 : le rejet de la demande de sursis a été prononcé dans cette affaire en raison des éléments confortant « à première vue » la légalité de la mesure contestée ;

- Voir également : TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Alpharma Inc / Commission*, aff. T-70/99-R, Rec. p. II-2027 : le Président du Tribunal a alors affirmé que « les exigences liées à la protection de la santé publique doivent incontestablement se voir reconnaître un caractère prépondérant par rapport aux considérations économiques » ; le Tribunal a repris ensuite cet attendu *in extenso* : TPI, Ordonnance, 31.10.2000, *Gerot Pharmazeutika GmbH / Commission*, T-132/00-R, Rec. p. II-3637, point 44.

³ Dans une affaire relative au retrait d'un additif de la liste des produits autorisés, le juge communautaire a, en ce sens, affirmé que « les exigences liées à la protection de la santé publique doivent incontestablement se voir reconnaître un caractère prépondérant par rapport aux considérations économiques » : TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Pfizer Animal Health SA/NV / Conseil*, aff. T-13/99-R, Rec. p. II-1961.

⁴ Considérant 3, Préambule CE.

⁵ A. Mattera, *Le Marché Unique Européen*, Ed. Jupiter, 2^{ème} édition, 1992, 775 pages, pp. 26-31.

Unique Européen², la Commission doit en effet, dans ce domaine, « *prendre pour base un niveau de protection élevé* »³ « *en tenant compte [désormais] de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques* »⁴. Ce principe s'applique pour toutes les propositions relatives au Marché intérieur et affectant « *la santé, la sécurité, [...], et la protection des consommateurs* »⁵. L'introduction de ce paradigme dans le champ du Marché intérieur ne s'est pas accompagnée d'une évolution comparable de la rédaction des dispositions agricoles. De plus, la Cour a apprécié l'article 95 CE comme un fondement juridique subsidiaire⁶, ce qui a réduit d'autant sa portée.

Nonobstant ces divergences, « *un besoin urgent [...] d'améliorer la sécurité des aliments* »⁷ est pourtant tangible. Dès lors, la sécurité alimentaire doit être recherchée par priorité, quel que soit le fondement juridique – article 37 ou 95 CE – en cause⁸. C'est une condition nécessaire pour répondre pleinement à l'exigence d'intérêt général de protection de la santé⁹, qui participe de la notion émergente d'ordre public de protection communautaire¹⁰.

Faut-il alors plaider en faveur d'un « *élargissement substantiel de la définition de la PAC* »¹¹ pour satisfaire cet objectif ? Cette démarche reviendrait à pérenniser une application large du champ des dispositions agricoles dérogatoires alors même que des décisions juridictionnelles récentes cherchent davantage à moduler l'application du fondement agricole et à utiliser toutes les ressources textuelles du traité.

– Ainsi, un recours en annulation introduit par le Parlement européen contre le Conseil a permis à la Cour de préciser sa position sur la base juridique pertinente – article 37 CE ou article 130 S du traité CE (dans sa rédaction antérieure au traité d'Amsterdam) – pour fonder deux règlements relatifs à la protection de la forêt dans la Communauté, respectivement contre la pollution atmosphérique¹² et les incendies¹. Les règlements en cause prolongent des actions, préalablement initiées², d'une durée supplémentaire de cinq ans.

¹ Article 14-2 CE.

² Acte Unique Européen entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, JOCE n° L 169 du 29.06.1987, page 1.

³ Article 95-3 CE.

⁴ Article 95-3 CE (disposition insérée par le traité d'Amsterdam).

⁵ précité.

⁶ Voir en ce sens le contentieux dit « hormones », dans lequel priorité a été donnée à l'article 37 CE - fondement juridique spécifique - sur l'article 95 CE, la Cour a également validé le recours à l'article 130 S du traité CE au détriment de l'article 95, par exemple, pour fonder une directive relative à la gestion des déchets : CJCE, 13.03.1993, *Commission / Conseil* aff. 155/91, *Rec.* p. I-933 ; voir également sur ce point : M.-A. Hermitte, « Droit du marché, territoire et précaution », in *La Communauté européenne et l'environnement*, Actes – Colloque organisé par la CEDECE, 6-7.10.1994, Angers, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 361-382, sp. p. 378.

⁷ Communication de la Commission, *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, p. 15.

⁸ La Commission s'est engagée à présenter un programme d'action visant à atteindre un niveau élevé de protection de la santé : Programme de travail de la Commission *Les priorités politiques - 1999*, COM (1998) 604 final du 28.10.1998.

⁹ CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni / Conseil* – arrêt « hormones », aff. 68/86, *Rec.* p. 855.

¹⁰ E. Picard, « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », *AJDA*, 20.06.1996, pp. 55-75.

¹¹ F. Snyder, « The Common Agricultural Policy in the Single European Market », in *Collected Courses of the Academy of European law*, Pays-Bas, 1991, vol. II-1, pp. 303-336, sp. p. 327.

¹² Règlement n° 307/97 du Conseil du 17.02.1997 modifiant le Règlement 3528/86 relatif à la protection des forêts

La contestation du Parlement européen ne porte pas sur le contenu des règlements en cause mais sur le fondement juridique retenu : l'article 37 CE. Il fait valoir que ce choix porte atteinte à ses prérogatives³. En effet, l'article 130 S du traité CE – fondement juridique pertinent pour le Parlement européen – prévoyait à cette époque le recours à la procédure de coopération ; alors même que le Parlement est simplement consulté aux termes de l'article 37 CE⁴.

La Cour s'appuie sur une jurisprudence bien établie⁵ selon laquelle seuls des éléments « *objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel [...] notamment le but et le contenu de l'acte* »⁶ fondent le choix de la base juridique d'un acte. De l'analyse du contenu des règlements en cause, la Cour retient qu'ils tendent à « *la sauvegarde du potentiel de productivité de l'agriculture* » et au « *maintien et à la surveillance des écosystèmes forestiers* »⁷. Il convient alors de départir l'objet accessoire de l'objet principal : de cet examen découle le fondement juridique pertinent. La Cour a retenu que même si les règlements en cause « *peuvent avoir des retombées positives sur le fonctionnement de l'agriculture, ces conséquences indirectes sont accessoires par rapport à l'objet primordial de l'action communautaire de protection des forêts* »⁸.

La Cour ne s'en est pas tenue là. Elle a écarté l'argument présenté par la Commission selon lequel les arbres et forêts doivent être assimilés à des produits agricoles et de ce fait relever du titre II du traité⁹. La Cour précise pour cela que seulement certains produits issus de l'activité forestière sont recensés à l'annexe I traité CE et non le secteur forestier dans son ensemble. Elle a alors circonscrit le champ d'application de l'article 37 CE « *aux réglementations concernant la production et la commercialisation des produits agricoles* » et à même de contribuer « *à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs de la Politique Agricole Commune énoncés à l'article 33 CE* »¹⁰. Cette formule générale est susceptible de dépasser le strict cadre de l'affaire en cause. En l'espèce, les règlements contestés visent globalement la protection de la forêt, et non la commercialisation des produits issus de sa mise en valeur. Dès lors, la première condition prétorienne n'a pas été remplie. Des deux fondements spécifiques évoqués¹¹, la Cour a, par conséquent, fait prévaloir l'article 130 S du traité CE et annulé les règlements contestés.

dans la Communauté contre la pollution atmosphérique, JOCE n° L 51 du 21.02.1997, page 9.

¹ Règlement 308/97 du Conseil du 17.02.1997 modifiant le Règlement 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, JOCE n° L 51 du 21.02.1997, p. 11.

² - Règlement 3528/86 du Conseil du 17.11.1986 relatif à la protection des forêts contre la pollution atmosphérique, JOCE n° L 326 du 21.11.1986, page 2, modifié par le Règlement 2157/92 du Conseil du 23.07.1992, JOCE n° L 217 du 31.07.1992, page 1 ;

- Règlement 2158/92 du Conseil du 23.07.1992 relatif à la protection de la forêts contre les incendies, JOCE n° L 217 du 31.12.1992, page 3.

³ CJCE, 22.05.1990, *Parlement européen / Conseil* – arrêt « règlement post-tchernobyl », aff. C-70/88, *Rec.* p. I-2041. Le traité de Nice prévoit une modification de l'article 230 CE et l'introduction de la possibilité pour le Parlement européen d'introduire un recours en annulation en toutes circonstances.

⁴ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. jointes C-164/97 et C-165/97, *Rec.* p. I-1139, point 8.

⁵ CJCE, 26.03.1987, *Commission / Conseil*, aff. 45/86, *Rec.* p. 1493.

⁶ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, précité, point 12.

⁷ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, précité, point 13.

⁸ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, précité, point 16.

⁹ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, précité, points 17 et 18.

¹⁰ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, précité, point 19.

¹¹ Conformément aux Conclusions rendues par l'Avocat général Jacobs le 17.12.1998 dans les affaires jointes C-

Cet arrêt s'inscrit dans une approche restrictive du champ d'application des dispositions agricoles¹. Il met un terme à un « *certain impérialisme de l'[ex]-article 43 du traité CE non seulement en matière de législation forestière, mais aussi de législation relative à des produits non mentionnés dans l'[ex]-annexe II traité CE* »².

— A la suite de cette décision, l'étude de la solution retenue par la Cour dans un autre contentieux, relatif également au choix de la base juridique, est intéressante³. La Cour a apprécié cette fois la validité du recours à l'article 37 CE pour fonder un règlement relatif à la traçabilité des bovins et à l'étiquetage de la viande⁴. La toile de fond de ce contentieux est l'intensité du pouvoir législatif dévolu au Parlement européen lors de l'adoption de dispositions relatives à des produits agricoles pour lesquels il est simplement consulté en l'état du droit positif. La Commission⁵ demandait la condamnation du recours à l'article 37 CE au profit de l'article 95 CE⁶. Ce changement de fondement juridique était justifié pour la Commission par la finalité prophylactique qu'elle attribuait au règlement en cause et de nature ainsi à faciliter la libre circulation des produits. De plus, celui-ci devait également permettre au Parlement européen de disposer de pouvoirs législatifs accrus au titre de la procédure de codécision.

Dans ses conclusions l'Avocat général se réfère de nouveau à la jurisprudence de la Cour selon laquelle le choix de la base juridique d'un acte doit reposer sur des éléments objectifs dont le juge apprécie la pertinence⁷, notamment le contenu et le but de l'acte. Il précise que cette jurisprudence n'exclut pas le recours à d'autres critères. En revanche, « *des circonstances factuelles et politiques ne peuvent pas fonder le choix de la base juridique d'un acte* »⁸ en raison de leur dimension subjective intrinsèque. L'Avocat général prend néanmoins certaines libertés vis-à-vis de cette jurisprudence en se proposant de ne pas « *faire totalement*

164/97 et C-165/97, *Rec.* p. I-1139.

¹ Par contraste avec l'approche extensive retenue par la Cour en 1988 : CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Conseil* — arrêt « hormones », aff. 68/86, *Rec.* p. 855.

² D. Gadbin, « Agriculture et environnement : une frontière qui se précise », note relative à la décision CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-164/97 et C-165/97, *RTDE*, 1999, n° 2, pp. 326-332, sp. p. 326.

³ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, *Rec.* p. I-2257 ; voir pour un commentaire de cette décision : F. Berrod, M. Pietri, *Revue Europe*, juin 2000, p. 8.

⁴ Règlement 820/97 du Conseil du 21.04.1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, JOCE n° L 117 du 07.05.1997, page 1. Ce règlement a été depuis lors abrogé : Règlement 1768/2000 du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et abrogeant la règlement 820/97, JOCE n° L 204 du 11.08.2000, page 1.

⁵ Il convient de rappeler que la Commission était alors affaiblie politiquement à la suite de la publication du rapport de la commission temporaire d'enquête relative à l'ESB et que le Parlement européen lui demandait d'opter pour le fondement juridique garantissant « *la participation la plus large possible du Parlement européen* » : Résolution du Parlement européen sur le rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 81, point 5 ; voir également Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. II. - « Recommandations pour l'avenir », point 3. 5.

⁶ La proposition de ce règlement présentée par la Commission était d'ailleurs fondée sur l'article 95 CE conformément aux engagements pris devant le Parlement européen. Le Conseil, à la suite d'un vote à l'unanimité, a substitué l'article 37 à l'article 95 CE.

⁷ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio présentées le 18.05.1999 dans l'affaire C-269/97, *Commission / Conseil*, *Rec.* p. I-2257, point 68.

⁸ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 70.

abstraction du contexte de l'acte adopté »¹, en l'occurrence la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine.

L'Avocat général s'est alors attaché à déterminer l'objet du règlement contesté. Il a accordé un intérêt certain aux arguments avancés par le Conseil. Ce dernier ne contestait pas l'influence d'éléments factuels sur les choix opérés mais, à la différence de la Commission, mettait en avant la nécessité de consolider le marché des produits bovins par des mesures de stabilisation et non la volonté de protéger la santé humaine². L'Avocat général approuve l'argumentation du Conseil et considère que « *le règlement concerne la production et la commercialisation de produits énumérés à [l'ex]-annexe II traité CE* »³. L'Avocat général poursuit ensuite son raisonnement pour évaluer le caractère principal ou non de ce premier objectif. La poursuite d'objectifs agricoles « *ne saurait [notamment] faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection [...] de la santé et de la vie des personnes* »⁴. D'ailleurs, la lecture des considérants et des dispositions du règlement fait clairement apparaître, à côté de l'objectif économique, la poursuite d'un autre objectif : la protection de la santé humaine et animale. Dès lors l'adoption de mesures en faveur de la réduction de la morbidité, voire de la mortalité, n'est pas incompatible avec des mesures visant à réorganiser économiquement le marché de la viande bovine.

Contre toute attente, l'Avocat général n'a pas conclu, pour autant, à la pertinence de l'article 37 CE. Il se démarque ainsi d'une lecture extensive, retenue de façon systématique, du champ d'application des dispositions agricoles. Il ne valide pas plus le recours à l'article 95 CE comme fondement juridique du règlement en cause⁵, comme le demandait la Commission soutenue par le Parlement européen⁶. Il analyse pour cela le règlement contesté comme un instrument de gestion du marché de la viande bovine.

Après avoir écarté ces deux voies, l'Avocat général a examiné la demande subsidiaire de la Commission. Cette demande tendait, pour le moins, à obtenir le cumul de deux bases juridiques : les articles 37 et 95 CE. Le recours à un double fondement juridique peut être requis si les dispositions étudiées aboutissent à satisfaire des buts distincts. L'Avocat général a mis en évidence que le règlement contient des dispositions portant, à la fois, sur les conditions de production et de vente de la viande bovine⁷.

A l'issue de son analyse, la destination principale des mesures d'identification et d'enregistrement des bovins est l'amélioration de la production et des conditions de commercialisation d'un produit agricole. En revanche, les mesures d'étiquetage de la viande

¹ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 71.

² Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 72.

³ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 65.

⁴ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 75.

⁵ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 78.

⁶ Le Parlement européen revendiquait, en effet, l'application de l'article 95 CE, qui aurait permis l'application de la procédure de codécision. Il jugeait l'application de cette procédure nécessaire pour « *l'adoption des actes qui ont une importance directe pour le bien-être des citoyens* » : CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 24.

⁷ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 81.

ont été appréhendées comme un instrument au service de l'information de l'acheteur et de nature à garantir sa « *liberté de décision* »¹ en fonction des critères objectifs mentionnés sur les étiquettes.

L'Avocat général n'a donc pas souscrit à l'argumentaire de la Commission qui voyait, elle, dans le dispositif en cause un instrument au service de la protection de la santé. Il n'en accueille pas moins la demande subsidiaire de la Commission. Il considère, en effet, que le règlement recouvre deux matières distinctes, destinées à satisfaire deux buts différents sans qu'une hiérarchie puisse être établie entre eux. Il conclut à la nullité du règlement contesté pour ne pas avoir été adopté sur le double fondement des articles 37 et 95 CE.

Le problème de la conciliation de deux bases juridiques, qui impliquent la mise en œuvre de procédures législatives incompatibles, se pose alors. En l'occurrence, la simple consultation prévue par l'article 37 CE doit être conciliée avec la procédure de codécision de l'article 95 CE (dans sa rédaction antérieure au traité d'Amsterdam). La prise en compte de la défense des prérogatives du Parlement européen² pèse en faveur de l'application de la procédure qui lui octroie les pouvoirs les plus importants. En l'espèce, il s'agit de la procédure de codécision. La solution, complexe, proposée par l'Avocat général permet donc de satisfaire tout à la fois la demande du Conseil visant à valider la dimension éminemment agricole du dispositif et la possibilité pour le Parlement européen de prendre pleinement part au processus législatif, revendication alors exprimée avec force.

La Cour n'a pas retenu cette solution³. Elle a confirmé, de nouveau, la méthode qu'elle applique lors de l'examen de la pertinence du choix d'une base juridique. Elle se fonde sur le seul examen d'éléments objectifs. Elle dénie ainsi toute valeur à des éléments factuels, contrariant par conséquent la tentative esquissée par l'Avocat général. Le contexte était pourtant marqué par les demandes insistantes des parlementaires européens, désireux d'exercer un réel pouvoir de décision lors de l'adoption d'actes juridiques agricoles. Cette demande se trouvait soutenue par la Commission. A l'occasion des travaux de la Conférence intergouvernementale⁴ qui ont permis la rédaction du traité d'Amsterdam, la substitution de la procédure de codécision à la procédure de consultation dans le domaine agricole a d'ailleurs bien été évoquée. La Cour s'est abstraite de ce contexte au nom du principe de sécurité juridique, pour s'en tenir aux dispositions du traité alors en vigueur (rédaction antérieure au traité d'Amsterdam)⁵.

La Cour s'est donc prononcée sur le conflit de bases juridiques soumis en l'espèce à sa juridiction. Elle rappelle, dans une formule concise et incisive, la solution dégagée à

¹ Conclusions de l'Avocat général A. Saggio, précitées, point 90.

² - CJCE, 04.10.1991, *Parlement / Conseil*, aff. C-70/88, *Rec.* p. I-4529 ;

- CJCE, 07.07.1992, *Parlement / Conseil*, aff. C-295/90, *Rec.* p. I-4193.

³ Il faut d'ailleurs noter que la jurisprudence récente donne la préférence à l'utilisation d'une base juridique unique ; voir sur ce point : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1994, 893 pages, p. 96.

⁴ Conférence Intergouvernementale ouverte à Turin le 29.03.1996, conformément aux dispositions de l'article N-2 du traité UE (supprimé par le traité d'Amsterdam).

⁵ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, *Rec.* p. I-2257, point 45.

l'occasion de l'examen du recours en annulation¹, introduit par le Royaume-Uni, et portant sur la décision d'embargo des produits bovins britanniques². L'article 37 CE est, selon cette jurisprudence, le fondement juridique pertinent pour l'ensemble des dispositions relatives à la production et à la commercialisation d'un produit mentionné à l'annexe I traité CE, d'une part, et qui contribue, d'autre part, à satisfaire l'un des objectifs de la Politique Agricole Commune mentionnés à l'article 33 CE³. La Cour apprécie alors dans quelle mesure la protection de la santé humaine peut être rattachée à la poursuite de ces objectifs.

Elle se réfère d'abord à l'ex-article 129-1 alinéa 3 du traité CE selon lequel les institutions communautaires sont tenues de prendre en compte les exigences de protection de la santé dans le cadre de toutes les politiques⁴ et y compris de la politique agricole. La Cour rappelle ensuite la teneur d'une jurisprudence ancienne⁵, et non moins célèbre, qui interdit aux autorités communautaires de « *faire abstraction d'exigences d'intérêt général* »⁶, telles que la protection de la santé, lors de l'adoption d'actes destinés à satisfaire les objectifs textuels de la Politique Agricole Commune.

La Cour ne s'en tient cependant pas là. Elle achève son argumentation en reprenant, au mot près, les termes d'une jurisprudence précédente⁷ et indique alors que « *la protection de la santé contribue à la réalisation des objectifs de la Politique Agricole Commune [...]* »⁸. La Cour précise qu'il en est tout particulièrement ainsi « *lorsque la production agricole est immédiatement dépendante de son écoulement auprès de consommateurs de plus en plus soucieux de leur santé* »⁹. En confirmant avec force cette jurisprudence, la Cour analyse les attentes des acheteurs comme un critère essentiel. Il ne saurait être écarté, sous peine d'altérer la satisfaction même des objectifs textuels de la politique agricole et notamment la recherche des conditions économiques optimales de commercialisation de produits agricoles sains. La Cour impose ainsi, *de facto*, un véritable changement de paradigme à tous les acteurs prenant part au fonctionnement du secteur : opérateurs économiques et autorités

¹ CJCE, 05.05.1998, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission*, aff. C-180/96, *Rec.* p. I-2265 ; la Cour avait préalablement rejeté une demande de sursis à exécution introduite par le Royaume-Uni : CJCE, Ordonnance, 12.07.1996, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission*, aff. C-180/96-R, *Rec.* p. I-3903 ; pour une analyse de la décision de la Cour voir : D. Gadbin, « Chronique de jurisprudence communautaire – 1998 – Première partie », *RDR*, 1999, n° 260, pp. 95-107, sp. pp. 104-105 ;

- Dans un contexte similaire, la Commission a également été amenée à adopter des mesures d'urgence à l'encontre des produits bovins portugais, Décision 98/653 de la Commission du 18.11.1998 concernant certaines mesures d'urgence rendues nécessaires par les cas d'ESB apparus au Portugal, JOCE n° L 311 du 20.11.1998, page 23. Le Tribunal, saisi d'un recours en annulation, a également confirmé la validité de la Décision communautaire, TPI, 07.02.2001, *Sociedade Agricola dos Arinhos Ld. e.a. / Commission*, aff. T-38/99 à T-50/99, *Rec.* p. II-187.

² Décision 96/239 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.

³ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, *Rec.* p. I-2257, point 47.

⁴ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 48, la Cour reprend la formule énoncée dans la décision : CJCE, 05.05.1998, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission*, aff. C-180/96, *Rec.* p. I-2265, point 120.

⁵ CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Conseil*, aff. 68/86, *Rec.* p. 855, point 12 ; voir *supra* : Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 2, I, A, 2.

⁶ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 48.

⁷ CJCE, 05.05.1998, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission*, aff. C-180/96, précité, point 121.

⁸ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 49.

⁹ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité.

publiques. Il leur revient désormais de concilier objectifs économiques ou sociaux classiquement attribués à la Politique Agricole Commune et la satisfaction de l'exigence de protection de la santé.

La structure de cet arrêt met clairement en évidence la volonté pédagogique de la Cour. C'est seulement à l'issue de cette analyse conceptuelle détaillée, qu'elle en vient à apprécier le contenu du règlement au regard des deux conditions nécessaires pour fonder le recours à l'article 37 CE. La Cour vérifie que le règlement concerne bien la production et la commercialisation de produits agricoles recensés à l'annexe I traité CE : en l'occurrence les bovins et la viande bovine. La Cour détaille ensuite la teneur des considérants du règlement pour identifier les motivations poursuivies. Elle conclut, d'une part, que le système d'identification et d'étiquetage des produits vise, avant tout, à renforcer la transparence des conditions de production et de commercialisation de ces produits et contribue par là même à la stabilité de la filière bovine¹ et, d'autre part, que l'impact positif de ce système sur la protection de la santé s'inscrit parfaitement dans la logique des jurisprudences précédemment rappelées.

La Cour, au terme de ce raisonnement, confirme la validité du recours au seul article 37 CE pour fonder le règlement contesté. La solution dégagée est, de prime abord, classique par rapport au contentieux relatif à la « protection de la forêt »² où la Cour a abandonné l'article 37 CE au profit de l'article 130 S du traité CE ; certains enseignements se dégagent cependant de cet arrêt.

— Il faut en effet noter, contrairement au contexte de la jurisprudence « protection de la forêt »³, que les produits en cause sont bien mentionnés à l'annexe I traité CE. Cette inscription garde donc toute sa valeur du fait qu'elle confère la qualité de produits agricoles aux produits visés et déclenche *ipso facto* l'application des mécanismes juridiques agricoles. L'arrêt présente cependant un intérêt réel. La Cour réaffirme, en effet, avec force, la nécessité de lire les dispositions agricoles à la lumière de l'ensemble du traité, notamment en matière de protection de la santé. Cette démarche systémique condamne tout mode d'administration cloisonné⁴ des dossiers agricoles en élevant, de plus, les attentes des acheteurs au rang de préoccupations essentielles. L'article 37 CE est ainsi pertinent pour fonder les dispositions relatives aux produits mentionnés à l'annexe I traité CE mais l'utilisation de ce fondement juridique est désormais soumise au respect d'une obligation supplémentaire : accorder systématiquement une attention accrue aux préoccupations sanitaires. Ainsi, la satisfaction de l'exigence de protection de la santé est à présent une condition de la réalisation pleine et entière des objectifs agricoles textuels.

¹ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité, point 59.

² CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. jointes C-164/97 et C-165/97, *Rec.* p. I-1139.

³ CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-164/97 et C-165/97, précité.

⁴ Ce cloisonnement a été mis en évidence, par exemple : Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, I. « Résultats de l'enquête », 5- « Responsabilité de la Commission », p. 29, point 3.

– L’affirmation de cette condition doit conduire à relire l’article 33-1-d) CE qui impose « *de garantir la sécurité des approvisionnements* »¹. Traditionnellement, cet objectif est entendu selon une acception quantitative. Les termes employés par l’Avocat général Lenz², alors qu’il concluait dans le cadre de l’affaire 68/86 relative à la législation interdisant les substances hormonales, vont pourtant bien au-delà. L’Avocat général a indiqué que : « *c’est à juste titre qu’il a été souligné, au sujet de [l’ex]-article 39-1 sous d) [...], qu’il ne s’agissait pas seulement d’assurer des approvisionnements d’un coût avantageux et d’un volume suffisant [...], mais également de garantir la qualité [...]* ». A la lumière de la position de la Cour dans l’affaire 269/97³, une lecture enrichie de la notion de « *sécurité des approvisionnements* », mentionnée dans le traité CE, devrait donc prévaloir. Incluant deux volets⁴ – quantitatif et qualitatif –, elle permettrait de mieux répondre aux attentes contemporaines.

– Enfin, la Cour ancre la solution de ce contentieux dans le cadre juridique pertinent à l’époque des faits. Elle indique, toutefois, que des modifications sont depuis lors intervenues et entrouvre la porte à de possibles évolutions fondées sur le dernier état du droit positif⁵. Le traité d’Amsterdam a, en effet, donné une nouvelle force aux dispositions spécifiques relatives à la santé. L’article 152 CE a été restructuré et désormais son premier paragraphe impose d’assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine « *dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* »⁶ et plus seulement de prendre en compte les exigences en matière de protection de la santé⁷. Le respect de cette disposition vaut en matière agricole et ainsi les disparités initialement constatées entre les exigences posées dans ce domaine et celles relatives à l’harmonisation des législations nationales sur le fondement de l’article 95 CE sont comblées. « *Le droit communautaire assure [ainsi] le croisement des champs de compétence grâce à la prise en compte [...] par chaque politique des objectifs poursuivis à titre principal par d’autres* »⁸.

Le traité d’Amsterdam a également inséré un nouveau fondement juridique spécifique, susceptible de réduire le champ d’application de l’article 37 CE. En effet, le Conseil se trouve investi de la compétence pour adopter, « *par dérogation à l’article 37 CE, des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire ayant directement pour objectif la protection de*

¹ La sécurité des approvisionnements ne doit pas, toutefois, être assimilée à la recherche de « *l’autosuffisance* » : CJCE, 14.07.1994, *République Hellénique / Conseil*, aff. C-353/93, *Rec.* p. I-3411.

² Conclusions présentées le 14.10.1987 par l’Avocat général C. O. Lenz dans l’affaire 68/86, *Rec.* p. 873, point 25.

³ CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, précité.

⁴ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l’Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages.

⁵ Il est important de préciser que depuis lors – conformément à l’article 19 du règlement 820/97, précité – la Commission a élaboré un rapport évaluant l’efficacité du système d’étiquetage. Elle a conclu à la nécessité de présenter une nouvelle proposition, fondée cette fois sur l’article 152 CE. Elle précise, à la différence de la Cour, que « *la proposition présentée a directement pour objectif la protection de la santé publique* » : Exposé des motifs, Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système d’identification et d’enregistrement des bovins et relatif à l’étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97, COM (1999) 487 final du 13.10.1999, page 2. Cette proposition a été depuis lors adoptée : Règlement 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17.07.2000 établissant un système d’identification et d’enregistrement des bovins et relatif à l’étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97, JOCE n° L 204 du 11.08.2000, page 1.

⁶ Article 152-1 CE.

⁷ L’ex-article 129-1-3^{ème} alinéa du traité CE (rédaction antérieure au traité d’Amsterdam).

⁸ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d’intégration communautaires après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328, sp. p. 1301.

la santé publique »¹ sur le fondement de l'article 152-4-b) CE. Les dispositions vétérinaires ou phytosanitaires, à condition d'être directement rattachées à la protection de la santé publique² – ce qui n'exclut probablement pas la poursuite d'objectifs secondaires –, peuvent ainsi être désormais soustraites à l'application du titre II CE relatif à l'Agriculture et rattachées aux dispositions relatives à la protection de la santé publique³.



Ces évolutions jurisprudentielles et textuelles permettent de dégager un objectif commun – la sécurité alimentaire – à l'ensemble des textes juridiques relatifs à la chaîne de production alimentaire⁴, et répondant par là même à l'exigence d'intérêt général relative à la protection de la santé humaine. La satisfaction de cet objectif prioritaire⁵ implique la mise en œuvre de tous les moyens dont dispose la Communauté, y compris le recours à de nouveaux principes d'action.

II. - Pour un enrichissement des principes d'action de la Communauté

Différents principes structurent l'ensemble de l'activité communautaire. La lecture du traité permet d'identifier des principes spécifiques qui organisent l'action de la Communauté dans le domaine agricole, notamment le principe « [d']inclusion de l'agriculture dans le Marché commun, le caractère partiellement dérogatoire aux règles prévues pour l'établissement du Marché commun et l'obligation de soumettre l'agriculture à une politique commune »⁶. Les principes « [d']unicité du marché, [de] préférence communautaire⁷ et [de] solidarité financière »⁸ guident également la conduite de la politique agricole. A leurs côtés, la Cour de

¹ Article 152-4-b) CE.

² Il en a été ainsi pour la première fois de la législation relative à l'interdiction de l'utilisation des substances hormonales dans l'élevage animal : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil du 24.05.2000 modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction de substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, JOCE n° C 337 du 28.11.2000, page 163.

³ L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages, sp. pp. 23-28 : « Le glissement de base juridique en droit communautaire : de la Politique Agricole Commune à la protection de la santé publique ».

⁴ Voir en ce sens : D. Bianchi, « La politique agricole commune au lendemain du traité d'Amsterdam », *RTDE*, 2001, n° 2, pp. 371-395, sp. p. 379.

⁵ Lors de la présentation des priorités agricoles de la Présidence française de l'Union et des Communautés européennes, au cours du second semestre 2000, J. Glavany, Ministre de l'agriculture, a insisté sur le caractère prioritaire de la sécurité alimentaire, 27.07.2000.

⁶ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 323 pages, sp. p. 262 citant F. Snyder, *Droit de la Politique Agricole Commune*, Ed. Economica, 1985, 241 pages, p. 15.

⁷ Il convient de signaler à ce propos que la juridiction communautaire a remis en cause l'existence d'un principe général de préférence communautaire : TPI, 15.09.1995, *Empresa Nacional de Uranio SA / Commission*, aff. jointes T-458/93 et 523/93, *Rec. p. II-2459*, point 61 ; voir sur cette décision : *Revue Europe*, novembre 1995, n° 381, p. 8.

⁸ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, *op. cit.*, p. 263.

justice a dégagé des principes non écrits comme « *le principe d'égalité, de proportionnalité, de sécurité juridique, de confiance légitime* »^{1 2}, dont le respect s'impose aux institutions lors de l'exercice de leur compétence législative, y compris en matière agricole et alimentaire. Désormais, la Cour de justice reconnaît la pertinence d'un autre principe emprunté au droit de l'environnement : le principe de précaution³ (A), pour faire face aux risques liés à l'alimentation et contribuer, par là même, à la sécurité alimentaire (B).

A. La structuration initiale du principe de précaution en matière de protection de l'environnement

« Le droit de l'environnement est un droit jeune [...] ferment de concepts novateurs tels que le principe de précaution »⁴ (1), dont la valeur et la portée juridique s'affinent peu à peu (2).

1. Une introduction progressive du principe de précaution

Les premières références à la notion de précaution⁵ sont recensées en droit international conventionnel de l'environnement⁷. Dépasant le cadre sectoriel, la déclaration adoptée à Rio en juin 1992, à l'issue de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, marque la généralisation du recours « *aux mesures de précaution* »⁸.

¹ Voir sur le principe de confiance légitime : S. Calmes, *Du principe de protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et française*, Ed. Dalloz, Coll. Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2001, 711 pages.

² G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., pp. 302-314.

³ G. J. Martin, « Apparition et définition du principe de précaution », *Petites Affiches*, 2000, novembre, n° 239, pp. 6-13.

⁴ S. Hubert, A. Le Fur, « Le principe de précaution et le droit de l'OMC », *RJO*, 2000, n° 2, pp. 141-165.

⁵ Sur l'origine, les fondements et les fonctions de la précaution : F. Ewald, « Philosophie de la précaution », *L'année sociologique*, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 383-412.

⁶ - P. Martin-Bidoun, « Le principe de précaution en droit international de l'environnement », *RGDIP*, 1999, n° 3, pp. 631-665 ;

- N. de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution — Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Ed. Bruylant — AUF, Bruxelles, 1999.

⁷ - Paragraphe VII, Déclaration ministérielle de la deuxième conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord, Londres, 25.11.1987 : « [...] soutenant le concept selon lequel, pour protéger la Mer du Nord des effets des substances les plus dangereuses susceptibles d'être préjudiciables, une approche de précaution est nécessaire, qui peut exiger que des mesures soient prises pour limiter les apports de ces substances, avant même qu'une relation de cause à effet n'ait été établie grâce à des preuves scientifiques incontestables » ;

- La notion de précaution, muée peu à peu en principe, a été fréquemment reprise, par exemple : Troisième Conférence internationale sur la protection de la Mer du Nord — 1990 ; Déclaration de la Conférence sur le développement durable — Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe, Bergen, 16.05.1990 ; Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, New York, 09.05.1992 ; Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 05.06.1992 ; FAO, Code de conduite pour une pêche responsable, Rome, 31.10.1995 ; Convention sur la protection du Rhin, Rotterdam, 22.01.1998 ; Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, Montréal, 29.01.2000 : *Documents d'actualité internationales*, Ed. La documentation française, 2000, n° 9, pp. 334-343.

⁸ - Quinzième principe, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 13.06.1992 : « pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves et irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement », texte reproduit in *RGDIP*, 1992, p. 975 ;

- Il a été repris en substance depuis lors : Préambule de la Convention sur la diversité biologique — 1992 ; Article 3 de la Convention sur les changements climatiques — 1992 ; Convention de Paris pour la protection du milieu marin pour l'Atlantique du Nord-Est — 1992 ; Protocole de Carthagène sur la prévention des risques

La notion de précaution a été introduite en droit originaire communautaire sous le vocable de principe de précaution dans le champ des compétences reconnues à la Communauté en matière environnementale. En effet, l'Acte Unique Européen a, dans un premier temps, inséré dans le traité un titre, consacré à « *l'environnement* », qui contenait une méthode de protection, alors novatrice, fondée sur le principe d'action préventive¹. Le traité sur l'Union européenne a, quant à lui, enrichi, dans un deuxième temps, les dispositions relatives à l'environnement : au principe d'action préventive a été adjoint le principe de précaution. La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement se fonde depuis lors sur ces principes².

Ils sont étroitement liés, sans pour autant se confondre³. L'application du principe de prévention conduit les autorités publiques à prévenir, systématiquement, la survenance de tout dommage dont l'état de la recherche scientifique permet de conclure qu'il peut se réaliser, sans savoir pour autant si cette éventualité va intervenir. En effet, « *la prévention consiste à prendre les mesures nécessaires à la non survenance d'un événement prévisible ou, en tout cas, probabilisable* »⁴. Les effets négatifs connus d'une action humaine doivent ainsi être impérativement combattus⁵.

Le principe de précaution exige, quant à lui, « que certaines mesures soient prises même si aucune certitude scientifique quant à la probabilité de la survenance de risques n'existe »⁶. L'incertitude scientifique⁷ doit donc déclencher l'application du principe de précaution⁸ lors de l'identification de menaces graves⁹ ou « de motifs raisonnables de s'inquiéter »¹⁰.



Les Etats prennent alors « des mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement même en l'absence de certitudes scientifiques absolues quant aux effets néfastes des actions

biotechnologiques, Montréal, 29.01.2000, *Documents d'actualité internationales*, Ed. La documentation française, 2000, n° 9, pp. 334-343.

¹ L'ex-article 130 R-2 du traité CE.

² Article 174-2 CE.

³ J.-M. Bailly, « Le principe de précaution », *RDR*, 2000, novembre, n° 287, pp. 523-527.

⁴ G. J. Martin, « Précaution et évolution du droit », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de Précaution dans la conduite des affaires humaines*, Ed. Maison des sciences de l'Homme, Paris, 1997, 351 pages, pp. 331-351, sp. p. 335.

⁵ Il convient de noter qu'une référence expresse est faite au principe de l'action préventive, pour la première fois dans le cadre communautaire : 1^{er} Considérant, Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 8.05.1990, page 15.

⁶ A. Kiss et D. Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Ed. Frison-Roche, Paris, 1995, 554 pages, p. 41.

⁷ M. Remond-Gouilloud, « L'incertitude et le droit », *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, 1996, n° 2, p. 101.

⁸ Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution*, COM (2000) 1 du 02.02.2000, sp. pages 14-16.

⁹ M.-A. Hermitte, « Droit du marché, territoire et précaution », in *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque – CEDECE, Angers, 6-7.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 361-382, sp. p. 361, note 1.

¹⁰ Voir sur ce point : Proposition de Décision du Conseil relative à la conclusion de la Convention sur la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, JOCE n° C 172 du 7.07.1995, page 1.

projetées »¹, tout particulièrement pour encadrer de nouvelles technologies². L'application du principe de précaution entraîne, de ce fait, une appréciation du niveau de risque acceptable et le choix par l'autorité politique du mode d'action pertinent vis-à-vis de l'ensemble des données disponibles, à la suite d'une évaluation « des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action »³.

L'introduction de la notion de précaution sous la forme d'un principe en droit communautaire rend nécessaire de préciser sa valeur et son contenu normatif.

2. Une détermination lente de la portée juridique du principe de précaution

Les termes – principe et précaution – sont désormais indissociables sans pour autant que toutes les incertitudes soient levées sur la portée de ce principe. En effet, il est devenu fréquent d'utiliser « *indifféremment* [le terme principe] *pour désigner des normes non juridiques ou des règles juridiques obligatoires* »⁴. Toutefois, « *quelle que soit sa valeur juridique, ou plus exactement, qu'il ait une valeur juridique ou non, un principe doit donc avoir, nécessairement, un caractère normatif* »⁵. Dès lors, qu'en est-il pour le principe de précaution⁶ ?

« *La Cour paraît ne pas avoir, à ce jour, donné une définition élaborée du principe* »⁷. Dès lors, sans disposer d'une définition prétorienne explicite, le juge communautaire reconnaît une certaine portée juridique à ce principe⁸.

Statuant en référé, le Président du Tribunal de Première Instance a ainsi estimé que le moyen reposant sur la violation du principe de précaution, ne saurait être, à première vue, dépourvu de fondement⁹. Les mesures contestées en l'espèce portaient sur l'interdiction temporaire – en attendant de nouvelles données scientifiques – d'adjoindre certains antibiotiques à des aliments vétérinaires, en raison d'un possible risque d'augmentation de la résistance humaine à cette gamme de médicaments à la suite de la consommation de viandes ainsi traitées. Le Président du Tribunal a conclu que la lecture des rapports scientifiques disponibles ne permettait pas d'exclure un tel risque. Dès lors, l'existence d'un risque identifié a conduit la

¹ P. Martin-Bidou, « Le principe de précaution en droit international de l'environnement », *RGDIP*, 1999, n° 3, pp. 631-665.

² M. Lavérie, « Le principe de précaution dans le domaine de la sécurité industrielle », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Ed. Maison des sciences de l'Homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 141-148, sp. pp. 143-144.

³ Article 174-3-3^{ème} tiret CE.

⁴ M. Kamto, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *RJE*, 1992, p. 12.

⁵ M. Kamto, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *RJE*, 1993, pp. 11-21, sp. p. 14.

⁶ N. de Sadeleer, « Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle », *CDE*, 2001, n° 1-2, pp. 91-132.

⁷ P. Didier, « Le principe de précaution : une approche communautaire et internationale », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 2000, pp. 118-120, sp. p. 118.

⁸ L. Baghestani-Perrey, « La valeur juridique du principe de précaution », in *La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution*, Colloque, Dijon, 27-28.04.2000, actes reprographiés, 9 pages.

⁹ TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Alpharma Inc / Commission*, aff. T-70/99-R, Rec. p. II-2027.

juridiction communautaire à en tenir compte lors de la mise en balance des intérêts en présence ¹ et à refuser de prononcer le sursis à exécution de la mesure contestée ².

La jurisprudence consolide ainsi le droit, reconnu aux institutions communautaires, de prendre des mesures de protection sans attendre la confirmation ou l'infirmité de l'existence d'un risque, dont la portée peut encore faire l'objet d'incertitudes ³. Ainsi, le principe de précaution est invoqué pour justifier l'utilisation par les institutions, et notamment par la Commission, d'une marge discrétionnaire d'appréciation face à des situations d'incertitude scientifique ⁴.

L'invocation du principe de précaution peut ainsi justifier à elle seule des mesures communautaires motivées par une situation d'urgence et l'existence d'un risque. Le juge se limite alors à un examen minimal des justifications scientifiques avancées ⁵, reconnaissant ainsi une portée maximale au principe de précaution ⁶. La question de la conciliation de ce courant jurisprudentiel au regard de l'appréciation prétorienne du juste respect du principe de proportionnalité apparaît dans ce contexte particulièrement aiguë : l'articulation des principes de précaution et de proportionnalité reste incontestablement encore à trouver.

La lisibilité de la jurisprudence de la Cour de justice au regard de cette exigence de conciliation n'est cependant pas aisée. Elle a ainsi annulé ⁷ le sursis à exécution, prononcé par le Tribunal, d'une décision de la Commission du 9 mars 2000 suspendant l'autorisation de mise

¹ J. Boulouis, M. Darmon, *Contentieux communautaire*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1997, 467 pages, sp. pp. 128-135 : « Les conditions de fond du référé », pp. 134-135 « La balance des intérêts ».

² Voir dans le même sens : TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Pfizer Animal Health SA-NV / Conseil*, aff. T-13/99-R, Rec. p. II-1961.

³ - CJCE, 05.05.1998, *National Farmers Union e.a.*, aff. C-157/96, Rec. p. I-2211, point 63 ;
- CJCE, 05.05.1998, *Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande / Commission*, aff. C-180/96, Rec. p. I-2265, point 99-100 ;
- TPI, 16.07.1998, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. T-199/96, Rec. p. II-2805, point 66 ; le jugement du TPI a été confirmé par la Cour de justice, sans que cette dernière se prononce expressément sur l'argumentation des parties fondées sur le principe de précaution : CJCE, 04.07.2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. C-352/98-P, Rec. p. I-5291. L'Avocat général, quant à lui, estimait que « le TPI n'a pas commis [...] une erreur de droit en invoquant le principe de précaution déjà cité dans l'arrêt *National Farmers' Union*. [...] A la lumière de telles preuves convaincantes [apportées par le Comité scientifique], la Commission pouvait à juste titre choisir d'adopter des mesures de protection sans attendre que le débat scientifique soit clos » : Conclusions de l'Avocat général Fennelly, précitée, point 35.

⁴ TPI, 16.07.1998, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. T-199/96, Rec. p. II-2805. Un pourvoi a été formé contre cette décision. La Cour a confirmé le jugement du TPI, sans pour autant prendre position sur la référence au principe de précaution : CJCE, 04.07.2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. C-352/98-P, Rec. p. I-5291.

⁵ Dans une affaire relative au retrait d'un additif de la liste des produits autorisés, le juge communautaire a refusé de prononcer le sursis à exécution de la mesure contestée après avoir validé les données scientifiques disponibles au regard des conditions de mise en œuvre du principe de précaution : TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Pfizer Animal Health / Conseil*, aff. T-13/99-R, Rec. p. II-1961 ; pour une appréciation circonspecte de cette démarche : J. Dutheil de la Rochère, « Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 11 pages, p. 7.

⁶ D. Gadbin, « Chronique de jurisprudence communautaire – 1998 – Première partie », *RDR*, 2000, n° 478-486, sp. p. 484 ; l'auteur commente alors la décision de la Cour : CJCE, 05.05.1998, *Royaume-Uni / Commission*, aff. C-180/96, Rec. p. I-2265 ; voir dans le sens également : CJCE, 05.05.1998, *The National Farmers' Union / The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, aff. 157/96, Rec. p. I-2211.

⁷ CJCE, Ordonnance, 11.04.2001, *Commission / Laboratoires pharmaceutiques Trenker SA*, aff. C-459/00-P(R), Rec. p. I-2823. Le même contexte factuel a donné lieu à de multiples affaires : CJCE, Ordonnance, 11.04.2001, aff. C-471/00-P(R), C-474/00-P(R), C-476/00-P(R), C-477/00-P(R), C-478/00-P(R), C-479/00-P(R), Rec. p. I-2823 et s..

sur le marché d'un médicament, accordée, en 1996, par ses propres services. Le Tribunal avait accueilli la demande de laboratoires pharmaceutiques au moyen que, lors de l'octroi des autorisations, les incertitudes relatives à l'innocuité d'un composant du produit incriminé étaient connues et que en conséquence le comité compétent aurait dû en tenir compte dès 1996. Ainsi, il est reproché, par le Tribunal, à la Commission d'avoir insuffisamment justifié son changement de position sur ce dossier entre 1996 et 2000.

La Cour, quant à elle, retient l'argumentaire de la Commission fondé sur le principe de précaution et confirme par là même l'ampleur du pouvoir discrétionnaire dont cette dernière bénéficie en ces domaines. La Cour fait du même coup peser sur les laboratoires concernés – même ceux dont l'activité était quasi-exclusivement consacrée à la production de la substance interdite ¹ – les effets pleins et entiers de l'application du principe de précaution. Par ces décisions, la Cour confirme le « *changement de contexte* [intervenu] *entre 1996 et aujourd'hui* » ². A la lecture de la position du président de la Cour il semble, en effet, possible de « *déduire [...] que chaque fois qu'un risque pour la santé publique sera soulevé, la balance des intérêts penchera automatiquement en faveur de la mesure allant dans le sens de la prise en compte du principe de précaution* » ³.

Les juges de Luxembourg confirment ainsi l'utilité et la portée juridique du principe de précaution, sans pour autant « *consacrer expressément [ce principe] comme principe général du droit communautaire, [...] en l'érigeant en principe autonome, applicable même en l'absence de fondement précis dans le droit écrit* » ⁴. Le contenu de ce principe reste, quant à lui, quelque peu imprécis.



Le recours au principe de précaution en droit de l'environnement est devenu un standard commun ⁵ repris dans les différents ordres juridiques : international, communautaire ⁶ et national. La protection de l'environnement et celle de la santé sont des notions étroitement liées ⁷. La première est d'ailleurs présentée, par certains auteurs, selon une approche extensive comme visant « *une préoccupation de tout ce qui entoure l'Homme, son milieu, son mode de vie, sa santé* » ⁸. Cependant, le recours aux dispositions relatives à l'environnement

¹ C'était le cas du laboratoire espagnol Artégodan à l'origine de l'ensemble de la procédure : TPI, Ordonnance, 28.06.2000, *Artégodan / Commission*, aff. T-74/00-R, Rec. p. II-2583. A la suite de cette ordonnance du Président du TPI suspendant la décision contestée, l'ensemble des laboratoires produisant le même produit ont engagé une action. Le Président du TPI a considéré que le critère de l'urgence était également rempli à leur égard. Ce point est cependant plus discutable à l'égard de certains laboratoires qui eux produisaient une gamme diversifiée de produits. La survie économique de ces derniers n'étaient alors pas directement menacée.

² M. Pietri, *Revue Europe*, juin 2001, n° 191, pp. 7-8, sp. p. 8.

³ *idem*.

⁴ J. Dutheil de la Rochère, « Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 11 pages, p. 9.

⁵ P. Lascoume, « La précaution, un nouveau standard de jugement », *Revue Esprit*, novembre 1997, pp. 129-140.

⁶ P. Gréciano, « Sur le principe de précaution en droit communautaire », *Petites Affiches*, 2001, mars, n° 56, pp. 4-8.

⁷ Article 174-1-2^{ème} tiret CE.

⁸ M. Boutonnet, A. Guégan, « Historique du principe de précaution », in Rapport au Premier Ministre présenté par P

présentes dans le traité n'est réellement pertinent que « *lorsqu'une question de protection de la santé se pose en liaison avec la protection de l'environnement* »¹.

Opportunément, ces deux domaines tendent à se dissocier actuellement, notamment sous la pression des enjeux liés aux problèmes sanitaires qui n'entretiennent pas de liens directs avec une atteinte environnementale. Ainsi, la protection de la santé — qui tend à limiter les incidences sanitaires néfastes des pratiques humaines collectives — est peu à peu dissociée de la protection de l'environnement — davantage centrée sur la lutte contre la détérioration des milieux —. Le principe de précaution est alors emprunté au droit de l'environnement², sans pour autant que des bases textuelles « *claires* »³ existent. Le juge communautaire a ainsi rempli un rôle créateur. Le principe de précaution doit désormais orienter l'action communautaire dans le domaine alimentaire et confère au juge un standard d'interprétation et d'évaluation de ces actions.

B. La validation prétorienne du recours au principe de précaution en matière alimentaire

« En l'absence de consensus scientifique [sur certaines questions liées à l'alimentation humaine] et compte tenu de l'obligation de garantir un niveau élevé de protection, il convient [...] d'appliquer le principe de précaution »⁴. C'est donc l'existence d'un risque alimentaire (1) qui va déclencher l'application du principe de précaution (2).

1. De la notion et des perceptions variées des risques alimentaires

« La qualité sanitaire des aliments est aujourd'hui, en France comme en Europe, globalement satisfaisante et meilleure que dans un passé parfois idéalisé »⁵ et pour autant « l'époque actuelle est [perçue comme] celle de catastrophe d'ordre technologique, et aussi, de façon de plus en plus fréquente, d'ordre sanitaire »⁶. Le risque⁷ alimentaire apparaît alors comme une

Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, Annexe I, 15.10.1999, Ed. La documentation française - O. Jacob, 2000, 406 pages, pp. 253-276.

¹ J. Dutheil de la Rochère, « Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas — Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 11 pages, p. 5.

² Il convient de noter que la Commission distingue désormais les incidences sur l'environnement d'une part et sur la santé humaine d'autre part ; voir par exemple : Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution*, COM (2000) 1 du 02.02.2000, page 11.

³ J. Dutheil de la Rochère, « Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, précité, p. 1.

⁴ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 37.

⁵ Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur *le Codex alimentarius*, Rapporteur J. Bizet, Session ordinaire de 1999-2000, n° 450, Annexe au procès-verbal de la séance du 29.06.2000, p. 5.

⁶ Avis du CES du 12.07.2000 sur la Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, JOCE n° C 268 du 19.09.2000, page 6, point 2.2.

⁷ - D. Duclos, « Puissance et faiblesse du concept de risque », *L'année sociologique*, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 309-337 ;
- F. Worms, « Risques communs, protection publique et sentiment de justice », *L'année sociologique*, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 287-307.

nouvelle peur collective largement médiatisée ¹, dont les contours sont flous. Ils sont d'autant plus flous que la notion renvoie elle-même à une multitude de situations : du risque incertain, au risque probabilisable voire même programmé. « Le risque est [ainsi] l'évaluation de la probabilité d'être affecté par un danger plus ou moins clairement reconnu » ² et seul le risque programmé peut alors être considéré comme un danger.

De l'évaluation du niveau d'incidence d'un risque dépend *in fine* l'application du principe de précaution ou de prévention. Le risque probabilisable fait peser une menace réelle sur la sécurité alimentaire, alors même que le risque incertain repose sur une menace dont la concrétisation éventuelle n'est pas mesurable ³. Dans le premier cas, le principe de prévention guide l'action des autorités nationales ; dans le second, la présence d'un risque potentiel doit entraîner le recours au principe de précaution.

Dès lors que ce second principe s'impose, le degré d'acceptabilité d'un risque potentiel doit être évalué. La phase d'évaluation repose sur deux critères principaux :

- la nature du risque est tout d'abord déterminante. Un risque voulu ou subi, ancien ou nouveau, d'origine domestique ou industrielle est perçu en des termes fort différents par chaque individu.
- la probabilité de la survenance du risque, et ainsi de la réalisation d'un dommage, est par ailleurs déterminante.

L'application du principe de précaution – en fonction des données pertinentes recueillies – conduit *in fine* à déterminer le niveau de risque acceptable par le corps social, opération qui suppose « *un calcul coût-avantage* » ⁴. L'acceptation individuelle peut, quant à elle, différer. Les individus ont, en effet, une perception personnelle et une tolérance fluctuante face aux risques. Ces dernières sont liées à leur propre expérience et à leur environnement culturel et pourront les conduire à hiérarchiser les risques « *selon un ordre qui ne correspond pas toujours à une évaluation scientifique* » ⁵. L'évaluation du risque est ainsi tout à fait délicate et elle n'en conditionne pourtant pas moins l'application du principe de précaution ⁶



Les disparités enregistrées entre la perception individuelle et collective d'un risque sont manifestes. La maîtrise, par l'autorité publique, de l'incertain – fondée désormais sur le principe de précaution – se trouve, de ce fait, compliquée ⁷. Le risque alimentaire,

¹ R. Mer, « Vache folle : du rôle des médias en temps de crise ... », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, mai 2001, n° 43, pp. 79-92.

² J. Lautman, « Limites de la déresponsabilité assurée », *Projet*, 2000, n° 261, pp. 35-44, sp. p. 35.

³ Rapport au Premier Ministre présenté par P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, Annexe I, 15.10.1999, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, 406 pages, p. 5.

⁴ J. Lautman, « Limites de la déresponsabilité assurée », précité, p. 35.

⁵ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », *Natures et ressources*, 1982, n° 1, pp. 5-10, sp. p. 8.

⁶ M.-A. Hermitte, V. David, « Evaluation des risques et principe de précaution », *Petites Affiches*, 2000, novembre, n° 239, pp. 13-38.

⁷ N. Hervé-Fournereau, *L'entreprise et le droit communautaire de l'environnement*, Thèse pour le Doctorat en droit, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, 1999, 524 pages, pp. 179-187.

susceptible d'affecter la santé humaine¹, ne fait pas exception à ce schéma² et là aussi le principe de précaution déploie désormais ses effets³.

2. La consécration du principe de précaution comme principe d'action au soutien de l'objectif de sécurité alimentaire

A l'occasion de la crise de la « Vache folle », la Cour de justice a été saisie d'un contentieux, introduit par le Royaume-Uni⁴, tendant à obtenir l'annulation des mesures d'urgence⁵ adoptées par la Commission pour endiguer l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine. La Cour a alors reconnu comme opportun et proportionné le traitement juridique décidé par la Commission. Ce dernier a été considéré comme étant pleinement justifié par la protection de la santé publique et implicitement fondé sur le principe de précaution⁶. Le champ d'application de ce principe d'action, issu du droit de l'environnement, s'est ainsi trouvé étendu au secteur alimentaire⁷.

La Cour de justice s'est également prononcée sur la validité des mesures instituant un embargo total, à l'encontre des exportations de viande bovine britannique, à l'occasion d'un renvoi préjudiciel en appréciation de validité introduit par une juridiction britannique⁸. La Cour de justice a, là aussi, validé les mesures de protection, adoptées sous la forme d'une clause de sauvegarde, par le « *danger grave [...], perçu* »⁹ alors par les services compétents de la Commission. La seule perception de ce danger, qualifié ainsi de grave, était, pour la Cour, de nature à justifier l'action urgente et radicale mise en œuvre par la Commission, bien qu'aucune certitude ne soit alors établie. Les juges de Luxembourg ont pris acte des informations portées à la connaissance de la Commission. Même si « *la maladie existait depuis longtemps* », les dernières découvertes scientifiques ont de fait sensiblement modifié la perception du risque pour la santé humaine, en passant d'une « *hypothèse théorique à la possibilité d'un lien* » entre l'épizootie et la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob.

¹ L. G. Vaqué, L. Ehring, C. Jacquet, « Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 79-128.

² M. Barbier, P.-B. Joly, « La sécurité sanitaire des aliments à l'aune de la précaution », *Science et société – Cahiers français*, 2000, n° 294, pp. 45-52.

³ T. Christoforou, « The role of the precautionary Principle in Food Security in the European Community », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 6 pages.

⁴ CJCE, 05.05.1998 *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord/Commission*, aff. C-180/96, *Rec. p. I-2265*, point 63-64.

⁵ Décision 96/233 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.

⁶ L. G. Vaqué, L. Ehring, C. Jacquet, « Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 79-104.

⁷ R. Streinz, « The Precautionary Principle in food law », *EFLR*, 1998, n° 4, pp. 413-432 ;

- Cette approche a, depuis lors, été confirmée, notamment par le Conseil dans un texte de portée politique. Après avoir rappelé que le principe de précaution est inscrit parmi les principes guidant la politique de l'environnement de la Communauté, le Conseil a affirmé que « *ce principe est également applicable à la santé humaine, ainsi que dans les domaines zoosanitaires et phytosanitaires* » : Résolution du Conseil sur le principe de précaution, annexée aux conclusions du Conseil européen de Nice, 7-9.12.2000, Bull. UE 12/2000, pp. 26-28.

⁸ CJCE, 05.05.1998, *The Queen/Ministry of agriculture, fisheries and food, commissioners of customs and excise, ex parte National Farmers' Union e.a.*, aff. C-157/96, *Rec. p. I-2211*.

⁹ *idem*.

La clarté du raisonnement de la Cour aurait cependant été renforcée si cette dernière avait substitué au terme « danger » celui de « risque ». En effet, l'existence d'un danger n'est pas incertaine, seule sa réalisation l'est. En l'occurrence l'incertitude entourait toujours tant l'existence du risque de transmission à l'Homme de la maladie animale que son incidence ultérieure. L'approfondissement des connaissances permettra, seulement par la suite, d'abandonner le terme d'épizootie au profit de celui de zoonose, traduisant par là même l'identification d'une nouvelle maladie animale transmissible à l'Homme.

Aux termes de ces décisions, la Cour a confirmé l'existence d'un large pouvoir d'appréciation au profit de la Commission européenne en matière d'appréciation des données scientifiques. En effet, les juges de Luxembourg se sont limités à un contrôle minimal destiné, uniquement, à mettre en évidence un éventuel détournement de pouvoir ou une erreur manifeste d'appréciation. Refusant de se prononcer sur la pertinence de l'appréciation portée par la Commission sur les données scientifiques alors en sa possession, la Cour a ainsi validé l'autonomie de cette dernière lors de la gestion opérationnelle des risques alimentaires, nouvellement guidée par le principe de précaution ¹.

La pertinence du principe de précaution dans la sphère alimentaire a donc été validée par le juge communautaire, qui y voit une règle juridique, susceptible de fonder une mesure communautaire et d'être contrôlée par une juridiction ². Le recours au principe de précaution n'a cependant été utilisé, à ce jour, que pour justifier des mesures restrictives adoptées par la Commission. Le prononcé d'un arrêt – en carence ou en annulation – sanctionnant cette fois la Commission pour avoir failli aux exigences du principe de précaution constituerait une avancée jurisprudentielle de premier ordre en donnant une portée pleine et entière à ce principe.

Complétant l'œuvre prétorienne, la Commission a présenté des règles ³ destinées à encadrer l'application du principe de précaution dès « *l'identification d'effets potentiellement négatifs découlant d'un phénomène, d'un produit ou d'un procédé* » ⁴. Les mesures, prises dans ce cadre, devront l'être en vertu des lignes directrices ¹ publiées :

¹ B. Chevassus-au-Louis, « L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ? », Conférence organisée par l'OCDE sur *La sécurité sanitaire des aliments issus d'OGM*, 28.02-01.03.2000, Edimbourg, OCDE, version 2.25/02/2000, actes reprographiés, 17 pages.

² Il mérite d'être précisé que le Conseil d'Etat français reconnaît lui aussi « *le principe de précaution comme un nouvel élément du contrôle de légalité* » : J. Ferru, « Les OGM, le juge administratif français et la CJCE », *Droit et environnement*, 2000, n° 77, pp. 11-12, sp. p. 11 ; voir en ce sens: Conseil d'Etat, *Association Greenpeace France*, 18.09.1998, n° 194348 (Référé) ; voir sur ce contentieux : J. Andriant-Simbazovina, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution – L'affaire du maïs transgénique », *Droit administratif*, 1999, n° 6, pp. 3-8 ; - Voir également : C. Cans, « Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité », *Revue Française de Droit Administratif*, 1999, pp. 750-762 ; N. de Sadeleer, « Le principe de précaution : du slogan à la règle de droit », *Droit et environnement*, 2000, n° 77, pp. 14-15, sp. p. 14.

³ L'environnement international de la Communauté impose à la Commission d'assurer la compatibilité de toutes mesures internes au regard du droit de l'OMC et notamment les règles devant présider au mode d'utilisation d'un principe en droit communautaire. Certaines contradictions peuvent être notées à ce titre ; voir à ce sujet *infra* : Partie II, Titre II, Chapitre I, Section 2.

⁴ - Communication de la Commission sur le recours au Principe de précaution, COM (2000) 1 du 02.02.2000, page 16

- être prises après un examen des coûts/bénéfices de l'action ou de la non-action ²,
- être proportionnées en regard du niveau de protection recherché ³,
- ne pas introduire de facteurs de discrimination entre opérateurs économiques ou utilisateurs des produits ⁴,
- être cohérentes avec les mesures adoptées dans des secteurs connexes ⁵,
- être réexaminées périodiquement à la lumière des développements scientifiques ⁶,
- attribuer, si nécessaire, la charge de la preuve scientifique de l'évaluation complète du risque ⁷.

La validation prétorienne d'une démarche inspirée par le principe de précaution ⁸, tout comme l'encadrement des conditions de recours au principe de précaution proposé par la Commission, vont dans le sens d'une « *consolidation progressive* » ⁹ de ce principe ¹⁰. L'inscription de ce principe au sein de l'article 152 CE, conjuguée au caractère horizontal de la recherche d'un niveau élevé de santé humaine, et plus encore parmi les « Principes » du traité CE, renforcerait alors la valeur juridique de ce principe. Son application devrait alors guider l'ensemble des politiques de la Communauté, notamment la Politique Agricole Commune et la libre circulation des marchandises, sous le contrôle de la juridiction communautaire.

; la condition de l'identification d'un dommage grave et irréversible pour appliquer le principe de précaution n'a pas été reprise par la Commission dans cette communication ;

- Avis du CES du 12.07.2000 sur la Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution*, JOCE n° C 268 du 19.09.2000, page 6 ;

- Pour une analyse de la Communication de la Commission : L. Boy, C. Charlier, M. Rainelli, I. Doussan, « Analyse de la Communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution », *Revue Internationale de Droit Economique*, 2001, n° 2, pp. 127-160 ; voir également : G. Corcelle, « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCUE*, 2001, n° 450, pp. 447-454.

¹ Sur la portée des dispositions de *soft law* adoptées par la Commission : CJCE, 06.04.2000, *Royaume d'Espagne / Commission*, aff. C-443/97, Rec. p. I-2415.

² Communication de la Commission sur *le recours au Principe de précaution*, COM (2000) 1 du 02.02.2000, page 20.

³ *idem*, page 19.

⁴ *idem*, page 19.

⁵ *idem*, page 20.

⁶ *idem*, page 21.

⁷ *idem*, page 22.

⁸ CJCE, 12.07.1996, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission*, aff. C-180/96, Rec. p. I-2265.

⁹ J. Dutheil de la Rochère, « Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 11 pages, p. 9.

¹⁰ En revanche, les institutions et organes communautaires se sont engagés politiquement à appliquer le principe de précaution ; voir par exemple : Communication de la Commission sur *la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997 ; Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, 30.04.1997, COM (97) 176 final ; Résolution du Conseil des ministres du 13.04.1999 : où il est demandé à la Commission de se « *laisser, à l'avenir, guider davantage encore par le principe de précaution* » ; le Conseil européen de Santa Maria da Feira a pris acte du rapport présenté par la présidence sur les progrès accomplis concernant le recours au principe de précaution et confirme l'examen de la Communication de la Commission sur le recours à ce principe lors du Conseil européen de Nice : *Agence Europe*, 22.06.2000, n° 2195, point 45 ; Résolution du Conseil sur le principe de précaution, annexée aux conclusions du Conseil européen de Nice, 07-09.12.2000, Bull. UE 12/2000, pp. 26-28.



Le recours au principe de précaution dans la conduite des dossiers alimentaires conforte le changement de paradigme pressenti dans les développements précédents. Les champs matériel et finaliste de la compétence législative communautaire sont ainsi clarifiés – référence à la notion de chaîne alimentaire – et enrichis – introduction de l’objectif de sécurité alimentaire –.

Il convient désormais de s’intéresser au champ procédural de la compétence législative détenue par la Communauté en matière alimentaire, qui est, lui aussi, marqué par de réelles évolutions, affectant notamment l’implication des institutions communautaires par rapport aux enjeux liés à ce secteur.

CHAPITRE II

L'EVOLUTION PROGRESSIVE DU POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL FACE AUX QUESTIONS ALIMENTAIRES

A la suite des développements précédents, les contours matériel et finaliste de la compétence législative se trouvent affinés. Il importe alors d'analyser, à la lumière d'éléments factuels liés à la crise de la « Vache folle », les implications des dysfonctionnements constatés sur la position des institutions communautaires face aux enjeux alimentaires. Les relations entre le Parlement européen et la Commission ont été affectées, en particulier, par la publication des conclusions de la commission d'enquête parlementaire. Cette dernière a été constituée pour identifier les différents chefs de responsabilité et leurs titulaires – tant nationaux que communautaires – dans le déroulement de la crise de la « Vache folle »¹. Le Conseil européen, fait rare dans les domaines agricole et alimentaire, s'est, quant à lui, directement impliqué et a fixé les objectifs devant guider désormais l'action de la Communauté². Le positionnement des organes communautaires face aux questions alimentaires s'est ainsi modifié tout comme la nature et l'intensité de leurs relations respectives, en raison notamment du contrôle politique exercé par le Parlement européen (Section 1).

La qualité de ces relations interinstitutionnelles est particulièrement déterminante lors de la mise en œuvre du processus législatif. Toute tension trouve alors à s'exprimer et tel a été le cas lors de discussions relatives aux dossiers alimentaires. En effet, la dichotomie initiale entre les produits agricoles et les denrées alimentaires a également des conséquences juridiques sur le terrain procédural, accompagnées de répercussions politiques majeures. La procédure d'adoption de l'encadrement juridique des produits, qui remplissent pourtant une fonction commune, est, en effet, écartelée entre deux fondements juridiques – article 37 ou 95 CE – et ce sont deux procédures législatives qui trouvent à s'appliquer : une procédure de simple consultation et la procédure de codécision. La justification de cette dualité n'est pas aisée, notamment en raison de l'importante modulation de la capacité d'action du Parlement

¹ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages.

² Déclaration du Conseil européen sur la *sûreté alimentaire* : Agence Europe, Ed. spéciale, 14.12.1997, n° 7121, pp. 17-18.

qui en découle. Pour remédier à cette situation, des aménagements ont été introduits à la suite du traité d'Amsterdam et des discussions ont, à nouveau, été menées dans le cadre de la Conférence Intergouvernementale engagée en 2000 ¹ (Section 2).

SECTION 1 : L'affirmation d'un pouvoir politique de contrôle « constructif »

La Cour de justice a dégagé ² le principe de l'équilibre institutionnel ³ qui « symbolis[e] le rapport ou l'interférence entre les différentes institutions dans l'exercice de leurs pouvoirs respectifs » ⁴. Ce principe « est [ainsi] non écrit mais de source conventionnelle car déduit par la Cour des traités institutifs des Communautés » ⁵. Il traduit la nécessité impérieuse pour toute institution communautaire de respecter le strict cadre de ses compétences lors de l'exercice de son « pouvoir au sens matériel » ⁶. Ce principe n'en est pas moins un « principe évolutif » ⁷ pour certains auteurs. Plus précisément, l'énoncé du principe est immuable, en revanche l'équilibre institutionnel lui-même est évolutif. Ces évolutions ont lieu au gré des modifications apportées à la rédaction des dispositions du traité ⁸. Leur teneur permet de « déceler les compétences de la Communauté [...] pour la réalisation des objectifs du traité » ⁹.

L'équilibre, dégagé à la lecture du droit primaire selon sa rédaction à une date donnée, est ainsi théorique. Il est ensuite soumis à des influences factuelles liées à l'état des rapports de force, feutrés ou tendus, qui traversent quotidiennement les relations interinstitutionnelles. Ces éléments contingents ne modifient pas en tant que tels l'équilibre institutionnel fixé aux

¹ - Le Conseil européen, réuni à Cologne les 3 et 4 juin 1999, a décidé de convoquer une Conférence Intergouvernementale en 2000, conformément au Protocole n° 11 annexé au traité d'Amsterdam : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 1999, Ed. OPOCE, 2000, 568 pages, point 973.

- Le ministre portugais des Affaires étrangères, J. Gama, a ouvert la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle de l'Union, en marge du Conseil Affaires générales, réuni à Bruxelles le 14.02.2000 : *Agence Europe*, 14-15.02.2000, n° 7655, p. 5.

² CJCE, 13.05.1958, *Meroni / Haute autorité CECA*, aff. 9/56, *Rec.* p. 11.

³ - K. Lenaerts, « Some reflections on the separation of power in the EC », *CMLRev.*, 1991, p. 11 ;

- G. Guillermin, « Le principe d'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la CJCE », *JDI*, 1992, p. 319 ;

- R. E. Papadopoulou, *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 319 pages, sp. pp. 118-126 : « Le principe de l'équilibre institutionnel » ;

- J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 472-487 : « La notion d'équilibre institutionnel ».

⁴ C. Schmitter, « L'équilibre institutionnel », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 473-489, sp. p. 473.

⁵ C. Schmitter, « L'équilibre institutionnel », *op. cit.*, p. 474.

⁶ V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, Ed. LGDJ, 1974, 492 pages, p. 84.

⁷ C. Schmitter, *op. cit.*

⁸ C. Flaesch-Mougin, « L'évolutivité des traités », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque – CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés.

⁹ V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 93.

termes du traité¹. Ils induisent, cependant, *de facto*, des variations dans les rapports entretenus entre institutions et/ou organes communautaires. De telles évolutions peuvent ultérieurement être entérinées lors d'une modification du traité. L'analyse de la crise de la « Vache folle » met en évidence de telles répercussions d'ordre institutionnel.

Le Parlement européen, accompagnant l'émoi populaire suscité par la crise de la « Vache folle », a été actif et imaginatif. Il a compensé la faiblesse de ses pouvoirs dans le cadre de la fonction législative en matière agricole² en utilisant pleinement ses pouvoirs de contrôle³. Démunis sur le terrain législatif, les parlementaires ont ainsi usé de façon originale des instruments de contrôle – voire de sanction – politique⁴ dont ils sont investis aux termes du traité. Le Parlement a constitué, pour cela, une commission temporaire d'enquête avant d'exercer son droit de censure à l'égard de la Commission⁵ (I). Le contrôle politique ainsi exercé par le Parlement sur la Commission européenne, et l'implication du Conseil européen, ont modifié *de facto* certains rapports d'influence, voire de force entre organes communautaires (II).

I. - La pleine expression des pouvoirs parlementaires de contrôle de la Commission à l'occasion de la crise de la « Vache folle »

Une crise, telle que celle de la « Vache folle », a rendu plus difficile l'acceptation par le Parlement européen de la position marginale qui est la sienne dans le domaine agricole en vertu des dispositions du titre II du traité CE et explique sa volonté d'user, avec vigueur, de ses prérogatives politiques⁶ comme d'une arme compensatrice.

Le Parlement européen dispose de multiples prérogatives inscrites dans la logique d'un contrôle politique. Il peut poser des questions écrites ou orales à la Commission⁷ ou entendre le Conseil⁸ – dans des conditions arrêtées par le Parlement⁹ – ou encore le Conseil européen¹⁰ et ainsi amener ces institutions ou organes à justifier, devant lui, de leur action

¹ La Cour a en ce sens précisé qu'« il serait contraire au principe de sécurité juridique de prendre en considération, [...], une prétendue évolution des rapports entre institutions qui ne serait pas encore consacrée par les textes » : CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil*, aff. C-269/97, Rec. p. I-2257, point 45.

² Selon l'article 37 CE, le Parlement européen est simplement consulté lors de l'adoption de dispositions agricoles.

³ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470.

⁴ M. Chauchat, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Ed. LGDJ, Paris, 1989, 315 pages.

⁵ Article 201 CE.

⁶ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, sp. pp. 369-379 : « Le rôle fondamental du Parlement européen ».

⁷ Article 197-3 CE.

⁸ Article 197-4 CE.

⁹ - « Une commission, un groupe politique ou trente-deux députés au moins peuvent poser des questions au Conseil ou à la Commission et demander que ces questions soient inscrites à l'ordre du jour du Parlement » : Article 42-1, Règlement intérieur du Parlement européen, 14^{ème} édition, JOCE n° L 202 du 02.08.1999, page 1.

- « Des questions avec demande de réponse écrite peuvent être posées par tout député au Conseil ou à la Commission » : Article 44-1, Règlement intérieur du Parlement européen, précité.

¹⁰ Le Parlement européen peut poser des questions portant sur les trois piliers de l'Union européenne à cet organe

ou de leur inaction¹. Ce « *contrôle permanent* »² contribue à satisfaire la fonction de surveillance dévolue au Parlement européen. Elle s'exerce également, comme la Cour l'a précisé, « [...] à travers les débats qu'il peut organiser sur des questions particulières ou générales et qui lui permettent d'adopter des motions sur la politique suivie par le Conseil ou la Commission »³.

Certains auteurs⁴ classent également la faculté de constituer une commission temporaire d'enquête⁵, reconnue au Parlement européen, parmi les modalités de son contrôle permanent à l'égard des autres institutions et en particulier de la Commission. Sans mettre en cause cette classification, la réunion d'une commission d'enquête participe également, à l'instar du droit de déposer et de voter une motion de censure, du contrôle *a posteriori*. Ces deux procédures sanctionnent, en effet, des faits avérés, susceptibles de porter atteinte à la légalité communautaire. Nous nous intéresserons en particulier aux modalités de ce contrôle *a posteriori*.

Le Parlement européen a constitué, en se fondant sur l'article 193 CE, une commission temporaire chargée d'enquêter sur « *les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB* »⁶ (A). Il a ensuite mis en œuvre son pouvoir de sanction politique lors du dépôt puis du vote d'une motion de censure à l'égard de la Commission (B).

A. La constitution d'une commission temporaire d'enquête ou l'expression du pouvoir de surveillance du Parlement européen

La possibilité d'instituer une commission d'enquête est reconnue au Parlement européen en droit originaire depuis le traité sur l'Union européenne⁷. De telles commissions disposent de réels pouvoirs d'investigation. Cette procédure recèle des potentialités importantes et, au-delà de l'exercice d'une surveillance de la Commission, elle constitue un véritable contre-pouvoir selon l'intensité avec laquelle elle est mise en œuvre (1), même si certains éléments tempèrent sa vigueur (2).

communautaire. Cette faculté a été reconnue dans le cadre de la coopération politique : Communiqué final de la Conférence de Paris, décembre 1974, point 4, position réaffirmée ultérieurement : Conseil européen de Stuttgart, juin 1983 – Déclaration solennelle sur l'Union européenne, Bull. CE 6/1983, point 2.3.3.

¹ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, 1994, 893 pages, pp. 561-563.

² D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit Fondamental, 1997, 536 pages, p. 133.

³ CJCE, 27.09.1988, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. p. 5615, point 12.

⁴ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., pp. 152-153.

⁵ F. Lemoigne, B. Schwarz, *Les commissions d'enquête créées par le Parlement européen*, Mémoire pour la Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 109 pages.

⁶ Décision du Parlement européen du 17 juillet 1996 portant constitution d'une commission temporaire d'enquête, JOCE n° C 239 du 17.08.1996, page 1.

⁷ Le Parlement européen dispose ainsi d'un « *instrument classique du contrôle parlementaire* » : Rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final, page 12.

1. L'exercice d'une surveillance étroite

Le Parlement européen dispose d'une réelle marge de manœuvre grâce au pouvoir d'auto-organisation¹ dont il est investi². Ce pouvoir se trouve seulement encadré par les dispositions du traité relatives à la répartition des compétences et à l'obligation de coopération loyale³. Cette liberté d'organisation interne a permis au Parlement européen, par le biais de son règlement intérieur, de prévoir la possibilité de constituer des commissions temporaires d'enquête⁴. A l'occasion du traité sur l'Union européenne, cette faculté, aménagée par le Parlement européen, a été consacrée à l'article 193 CE. Le Parlement européen peut ainsi constituer une commission temporaire d'enquête⁵ à la demande d'au moins un quart de ses membres. Les rédacteurs du traité sur l'Union européenne ont exprimé, par l'introduction de cette prérogative au sein du droit primaire, leur volonté de renforcer la soumission de « l'action normative et administrative des institutions à un contrôle démocratique accru »⁶.

D'une faculté « codifiée dans le règlement intérieur du Parlement »⁷, le droit de constituer une commission temporaire d'enquête est donc devenu une prérogative de nature constitutionnelle au bénéfice des parlementaires européens. La légitimité des travaux de telles commissions se trouve, de ce fait, grandement renforcée. Désormais, les dispositions du Règlement intérieur⁸ du Parlement européen ne constituent plus le fondement juridique de cette prérogative, elles fixent uniquement les règles procédurales d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen⁹.

Les modalités d'exercice de ce droit d'enquête ont, en effet, dû être encadrées pour assurer une pleine portée juridique à cette faculté¹⁰. L'élaboration de cet encadrement juridique résulte, principalement, d'un travail interinstitutionnel sans lequel la mise en œuvre effective de cette procédure aurait été compromise. Avant même l'inscription de cette prérogative dans le traité, le Conseil des ministres a ainsi posé certaines règles¹¹ afin de préciser les

¹ D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Ed. Pédone, Paris, 1981, 936 pages, pp. 296-297.

² Article 199-2 CE.

³ L'obligation de coopération, fondée sur l'article 10 CE, s'impose aux Etats membres et à tous leurs démembrements. Le juge communautaire a également étendu cette obligation aux institutions et organes communautaires : CJCE, 27.09.1988, *Grèce / Conseil*, aff. 204/86, *Rec.* p. 5323.

⁴ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, p. 135.

⁵ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, *op. cit.*, pp. 232-233.

⁶ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, p. 133.

⁷ A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, 1993, 1180 pages, sp. p. 749 ; voir également J.-C. Piris, « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ? », *RTDE*, 1994, n° 1, pp. 1-37, sp. p. 11.

⁸ Article 151, Règlement intérieur du Parlement européen, 14^{ème} édition, JOCE n° L 202 du 2.08.1999, page 1.

⁹ F. Benoit-Rohmer, « Les commissions temporaires d'enquêtes ou les illusions perdues du Parlement européen », in *Le droit des organisations internationales*, Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, pp. 289-308, sp. p. 291.

¹⁰ Décision du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 19.04.1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen, JOCE n° L 113 du 19.05.1995 page 2.

¹¹ Dès 1988, le Conseil a entendu faciliter la comparution de membres des gouvernements ou des administrations nationales devant les parlementaires « enquêteurs ».

conditions matérielles d'enquête relatives, par exemple, aux auditions des fonctionnaires nationaux.

Le Parlement européen, quant à lui, a demandé, en 1992, aux autres institutions de réfléchir, de concert, en vue de l'adoption d'un accord interinstitutionnel portant sur ces questions ¹. La rédaction d'un tel accord n'a pas été une entreprise aisée. Un des points d'achoppement a, très longtemps, été la question du libre accès des membres de la commission d'enquête aux documents de la Commission ². La problématique actuelle de la transparence et de l'accès aux documents des institutions, était déjà sous-jacente lors de ces discussions. Un terrain d'entente a été trouvé en 1995 et il s'est traduit juridiquement dans une décision conjointe du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ³.

Les parlementaires « enquêteurs » peuvent alors procéder à des auditions ⁴, auprès de toute personne travaillant pour le compte de la Communauté en tant que fonctionnaire communautaire, titulaire ou stagiaire, ou en tant qu'agent contractuel ou encore qu'intérimaire. Les parlementaires disposent aussi de la faculté de solliciter tout fonctionnaire ou homme politique d'un Etat membre si l'enquête l'exige. Un droit d'accès général à l'ensemble des documents détenus par les services des institutions a également été reconnu pour les besoins des enquêtes. Les services visés transmettent les pièces demandées. Il pèse en retour sur les membres de la commission d'enquête une obligation de « *secret et de confidentialité* » ⁵.

Forts de ces prérogatives, les parlementaires, désignés par leurs pairs, ont mené à bien des investigations destinées à mettre en lumière les responsabilités qui incombent aux différentes institutions et aux Etats membres dans la crise de la « Vache folle ». Seuls les faits pendants devant une juridiction ⁶ échappent à leur champ d'investigation, conformément aux principes inhérents à la notion de Communauté de droit. Cette règle a d'ailleurs entraîné certaines difficultés, comme plusieurs juridictions nationales étaient d'ores et déjà saisies de contentieux liés à la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine ⁷.

Le déroulement de l'enquête ne répond pas, quant à lui, à un formalisme lourd et les parlementaires ont ainsi disposé d'une réelle liberté pour préparer un rapport tout à fait complet ⁸ et mettant en évidence des défaillances nombreuses, tant nationales que communautaires ¹.

¹ Résolution du Parlement européen du 17.12.1992 sur les commissions parlementaires d'enquête, JOCE n° C 21 du 25.01.1993, page 147.

² J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., p. 571.

³ Décision du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 06.03.1995 portant modalités d'exercice du droit d'enquête du Parlement européen, JOCE n° L 78 du 6.04.1995, page 1 ; voir pour un commentaire : *Revue Europe*, juin 1995, n° 197 et juillet 1995, n° 245.

⁴ Les dispositions du Règlement intérieur du Parlement européen précisent les auteurs potentiels des « *allégations d'infractions ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire* » aux termes de l'article 193 CE, à savoir : « *une institution ou un organe des Communautés européennes, une administration publique d'un Etat membre ou des personnes mandatées par le droit communautaire pour appliquer celui-ci* » : Article 151-1, Règlement intérieur du Parlement européen, 14^{ème} édition, JOCE n° L 202 du 2.08.1999, page 1.

⁵ Article 151-9, Règlement intérieur du Parlement européen, précité.

⁶ Article 193 alinéa 1 CE.

⁷ F. Benoit-Rohmer, « Les commissions temporaires d'enquêtes ou les illusions perdues du Parlement européen », op. cit., pp. 289-308, sp. p. 294-295.

⁸ L'ampleur des lacunes constatées quant à la diffusion des travaux des comités scientifiques permet même de

Le Parlement européen a adopté le rapport de sa commission temporaire d'enquête² à la suite d'un débat en séance plénière³. J. Santer, alors président de la Commission européenne, s'est exprimé devant les parlementaires européens⁴. A l'occasion de ce discours, il a souscrit, devant eux, des engagements au nom du collège des commissaires⁵. La Commission européenne s'est trouvée, de fait, dans une position de relative soumission par rapport au Parlement européen. Cette situation a contribué à déplacer, au profit de ce dernier, le centre de gravité de la relation Parlement – Commission en renforçant l'ascendant politique du premier. Incontestablement, l'utilisation par le Parlement européen de la prérogative qui lui est reconnue, selon l'article 193 CE, n'est pas restée sans conséquences.



La large diffusion du rapport sur différents supports, dont Internet, a décuplé la portée des constatations faites et renforcé la relative fragilité politique de la Commission dans ce contexte. Les conclusions présentées par le Parlement européen sont, en effet, une véritable mise en accusation conjointe de la Commission et des Etats membres visés. Certains éléments viennent, cependant, relativiser la portée de cette procédure.

2. Une procédure aux potentialités bridées

Des éléments limitent, cependant, la vigueur des pouvoirs de surveillance dont le Parlement dispose lors de la constitution d'une commission temporaire d'enquête.

– La Cour a, par exemple, apprécié la nature de la décision portant constitution d'une commission temporaire d'enquête lors d'un contentieux introduit par le groupe parlementaire des droites européennes. Ce groupe demandait l'annulation de la décision du président du Parlement européen tendant à la constitution d'une commission d'enquête sur la montée du fascisme et du racisme en Europe à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté⁶. La Cour a conclu que « *l'acte du Parlement européen attaqué n'est pas de nature à produire des effets*

penser que le rapport de la commission est en lui-même la source d'information la plus complète sur la crise : K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3.4, pp. 283-362, sp. p. 308.

¹ Résolution du Parlement européen du 19.02.1997 sur les *conclusions de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 61, points 2 et 5.

² Y. Petit, « A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la « Vache folle » », *Revue Europe*, juin 1997, n° 6, pp. 4-8.

³ Résolution du Parlement européen du 19.02.1997 sur les *conclusions de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB*, précitée, page 61.

⁴ Discours prononcé par J. Santer, président de la Commission européenne, devant le Parlement européen le 18.02.1997, Bull. UE 1/2-1997, point 2.3.1.

⁵ Le président Santer a, par exemple, confirmé le principe de la réorganisation des services de la Commission, le renforcement de la transparence et de la diffusion de l'information tout au long du processus de décision et de contrôle, l'amélioration de l'organe communautaire chargé des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, la nécessité d'engager une réflexion approfondie sur la Politique Agricole Commune et de permettre l'émergence d'une politique alimentaire susceptible de garantir la santé ; Discours prononcé par J. Santer, président de la Commission européenne, devant le Parlement européen le 18.02.1997, précité, points 9, 10, 12 et 13.

⁶ Décision du Parlement européen du 24.10.1984 portant constitution d'une commission d'enquête sur la montée du fascisme et du racisme en Europe, JOCE n° C 315 du 26.11.1984, page 35.

juridiques à l'égard des tiers [...], les commissions d'enquête [...] ne sont dotées que d'un pouvoir d'étude et, en conséquence les actes relatifs à leur constitution ne concernent que l'organisation interne des travaux du Parlement européen »¹. La décision portant constitution d'une telle commission ne produit donc pas d'effets juridiques à l'égard des tiers. Cette analyse conduit à confiner la portée des rapports élaborés par de telles commissions au rang de documents internes du Parlement, même s'ils sont entérinés par les parlementaires lors du vote d'une résolution qui est, elle-même, sans force juridique contraignante. Les conséquences découlant du rapport, rendu à la suite de l'enquête menée sur la crise de la « Vache folle », sont pourtant bien réelles, en raison des pressions politiques exercées. Un fort décalage est ainsi apparu entre le régime juridique de ces documents et leur portée politique. De plus, le Parlement apprécie souverainement l'opportunité d'engager une telle procédure. En aucun cas, un recours en carence ne pourrait être introduit afin de l'amener à exercer cette voie de contrôle, même dans le cas d'une violation manifeste de ses obligations par une institution. Cela peut être regretté.

— Il faut également mettre en évidence certaines faiblesses quant au déroulement des investigations de la commission chargée d'évaluer la gestion de l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine². Le ministre britannique de l'agriculture a, par exemple, refusé, contrairement à la demande des parlementaires « enquêteurs », de témoigner devant les membres de la commission d'enquête³. Le Parlement a, ultérieurement, déploré cette attitude⁴. A l'instar des commissions parlementaires en général, les commissions d'enquête « *peuvent inviter à se présenter devant elles toute personne qu'elles jugent utile d'entendre mais elles n'ont pas le pouvoir de sommer quelqu'un de comparaître* »⁵. Les parlementaires enquêteurs se trouvent ainsi démunis pour contraindre une personne à s'exécuter, ce qui constitue une réelle faiblesse de la procédure. Le déroulement satisfaisant des auditions dépend donc largement de la bonne volonté des personnes convoquées, qu'elles relèvent ou non du statut de la fonction publique communautaire. Le refus du ministre britannique de la santé, représentant du Royaume-Uni, pourrait certes être assimilé à une omission coupable, constitutive d'un manquement au droit communautaire susceptible d'être constaté par la Cour de justice et d'entraîner la condamnation du Royaume-Uni. Une telle sanction *a posteriori* est, cependant, tout à fait inopérante pour assurer le bon fonctionnement des commissions d'enquête, sauf à compter — sans grand espoir — sur le caractère dissuasif lié au prononcé d'un hypothétique arrêt en manquement⁶.

¹ CJCE, Ordonnance, 04.06.1986, *Groupe des droites européennes*, aff. 78/85, Rec. p. 1753, point 11.

² F. Benoit-Rohmer, « Les commissions temporaires d'enquêtes ou les illusions perdues du Parlement européen », in *Le droit des organisations internationales*, Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, pp. 289-308, sp. p. 296-302.

³ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête », p. 19.

⁴ Résolution du Parlement européen du 19.02.1997 sur les *conclusions de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 61, point 2.

⁵ M. Chauchat, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit international, 1989, 315 pages, pp. 105-106.

⁶ Le Parlement européen a demandé au Conseil d'interpréter l'article 3-2 de la Décision du 19.04.1995 pour que, à la demande d'une commission d'enquête, « *le gouvernement d'un Etat membre soit tenu de déléguer un de ses membres pour comparaître devant cette commission* » : Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur le

– Le Parlement a, par ailleurs, regretté, et là aussi sans réels moyens de contrainte, que les sanctions disciplinaires, demandées par la commission temporaire d'enquête à l'encontre de fonctionnaires européens particulièrement impliqués, soient restées officiellement sans suite ¹, même si des mouvements internes de fonctionnaires et le départ de certains d'entre eux ont pu être observés.

– Par ailleurs, le contenu des délibérations, le plus souvent secrètes, des comités chargés de la gestion de la filière bovine ou des aspects vétérinaires a été difficilement accessible aux membres de la commission temporaire d'enquête parlementaire. Ils ont été obligés d'entreprendre d'insistantes démarches et même de constater l'absence, pour le moins dommageable, de rédaction systématique de procès-verbaux à l'issue des réunions du Comité scientifique vétérinaire ². Cette pratique, pour le moins surprenante, permet d'échapper à tout débat sur la possibilité de publier de tels textes, certainement riches d'enseignements mais inexistantes en l'espèce.



Ces faiblesses, liées à l'inertie des institutions ou des gouvernements nationaux, conduisent à s'interroger sur l'effectivité du principe de coopération loyale qui vaut tant dans les rapports Etats – Communauté que dans le cadre des relations interinstitutionnelles ³.

Les parlementaires, pleinement informés de ces défaillances et, par là même, des responsabilités des institutions, ne se sont pas limités à ce premier contrôle. Ils ont débattu de l'opportunité de mettre en œuvre le deuxième pouvoir de contrôle politique dont ils disposent, à savoir le droit de déposer puis de voter une motion de censure à l'encontre de la Commission ⁴.

rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 81, point 9.

¹ *idem*, point 7.

² K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », précité, p. 308.

³ Le principe de coopération loyale a été dégagé par la Cour sur le fondement de l'article 10 CE. Il a été initialement appliqué aux Etats membres, imposant ainsi à ces derniers l'obligation de tout faire pour assurer l'effet utile des dispositions du droit communautaire : CJCE, 17.12.1970, *Scheer / Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 30/70, Rec. p. 1197. La Cour a appliqué réciproquement ce principe à l'égard des institutions et organes communautaires vis-à-vis des Etats membres : CJCE, 15.01.1986, *Commission / Belgique*, aff. 52/84, Rec. p. 89. La Cour a enfin étendu ce principe aux relations interinstitutionnelles. Elle a ainsi indiqué que « le fonctionnement de la procédure budgétaire, tel qu'il est envisagé par les dispositions financières du traité repose essentiellement sur le dialogue interinstitutionnel. Dans le cadre de ce dialogue prévalent les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale qui, comme la Cour l'a reconnu, régissent les relations entre les Etats membres et les institutions communautaires » : CJCE, 27.09.1988, *Grèce / Conseil*, aff. 204/86, Rec. p. 5323.

⁴ E. Wright, « Can the European Parliament punish European Commission officials ? Who takes the blame for the BSE mess ? », *EFLR*, 1998, n° 1, pp. 39-46.

B. L'utilisation du droit de censurer la Commission ou l'expression d'un pouvoir potentiel de sanction

Le droit de voter une motion de censure, reconnu au Parlement européen, est souvent présenté comme un instrument de contrôle démocratique, tout au moins politique (1). De vives discussions ont animé les parlementaires quant à la pertinence de mettre en œuvre ce pouvoir à la suite des conclusions présentées par la commission temporaire d'enquête relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine (2).

1. Une procédure empruntée « aux techniques classiques du parlementarisme rationalisé »¹

La Cour de justice a précisé la nature politique des prérogatives conférées par le traité au Parlement européen aux termes des articles 200 et 201 CE. Ces articles organisent le droit reconnu au Parlement européen de contrôler la Commission par le biais, d'une part de la discussion du rapport général annuel d'activité et d'autre part du vote d'une motion de censure. La Cour a indiqué, en effet, « *qu'il ressort des [ex]-articles 137 et 144 du traité CE, [que] le Parlement européen dispose du pouvoir de contrôler politiquement la Commission, qui aux termes de l'[ex]-article 155 du traité CE « veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci » et de la censurer, au besoin, si elle ne s'acquittait pas dûment de cette tâche* »². L'article 201 CE prévoit ainsi explicitement un droit de censure au bénéfice du Parlement européen.

La spécificité du système communautaire réside, non pas dans le déroulement de la procédure ou dans les règles de vote somme toute classiques³, mais dans la nature de l'institution susceptible d'être censurée. La Commission européenne, investie du droit d'initiative, est sous la menace d'une censure parlementaire, alors même que l'institution en charge du pouvoir de décision⁴ – le Conseil – y échappe. Certes, la reconnaissance d'une procédure au terme de laquelle une motion de censure peut être votée contribue à « *[l']accroissement de la légitimité démocratique mais on peut aussi penser qu'il y a là une altération fondamentale du système. La vocation institutionnelle de la Commission n'est pas [a priori] de gouverner avec la confiance d'une majorité parlementaire en s'exposant, le cas échéant, à une censure.* »⁵. L'indépendance, dont la Commission doit nécessairement disposer pour accomplir sa mission première de proposition dans l'intérêt communautaire, pourrait, en

¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1997, 536 pages, p. 140.

² CJCE, 27.09.1988, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. p. 5615, point 12.

³ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 133-140.

⁴ Il convient de préciser que le Conseil est, désormais, très fréquemment associé au Parlement européen lors de l'exercice du pouvoir de décision par le biais de la procédure de codécision.

⁵ J. Boulouis, « A propos des dispositions institutionnelles du Traité sur l'Union européenne », *RAE*, 1992, n° 4, pp. 5-8 ; J.-C. Piris a d'ailleurs vu dans ces propos l'expression de la crainte d'un risque « *d'altération de l'équilibre institutionnel* » : J.-C. Piris, « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ? », *RTDE*, 1994, n° 1, pp. 1-37, p. 17, note 80.

effet, se voir quelque peu amoindrie et certains auteurs y voient même une possible dérive vers un régime d'assemblée ¹.



Le Parlement européen est donc amené à apprécier si la Commission a rempli avec justesse ses missions à l'issue d'un examen délicat et dont les répercussions politiques peuvent être fortes. Cet examen a lourdement pesé lors des discussions relatives aux conditions d'exercice du droit de dépôt et de vote d'une motion de censure ².

2. Une mise en œuvre mouvementée

Les parlementaires ont été divisés quant à l'opportunité de voter une motion de censure ³. Le vote positif d'une telle motion aurait, pour une part d'entre eux, sanctionné injustement le collège des commissaires alors en fonction ⁴ et non celui en charge des dossiers au moment des faits. Le principe juridique de continuité « *des structures juridiques* », reconnu par la Cour de justice ⁵ comme un « *principe commun aux systèmes juridiques des Etats membres* » ⁶, est certes essentiel dans le champ de la responsabilité civile, administrative voire pénale des personnes morales, pour préserver la sécurité juridique reconnue aux interlocuteurs de ces personnes morales. En revanche, l'application de ce principe peut produire des effets bien « *curieux* » ⁷ dans le champ de la responsabilité politique. En effet, le vote positif d'une motion de censure conduit « *les membres de la Commission [à] abandonner collectivement leurs fonctions* » ⁸. et une telle sanction aurait incontestablement affaibli l'institution elle-même ⁹ et non sanctionné les commissaires en fonction au moment des faits. Une telle motion de censure, de facture « classique », n'en a pas moins été déposée à l'instigation de Monsieur le Député Happart, initiateur de la constitution de la commission d'enquête. Elle a été rejetée à la suite d'un vote en séance plénière ¹⁰.

D'autres parlementaires ont proposé des modalités d'exercice *sui generis* du droit de censurer la Commission ¹¹, c'est-à-dire une censure « avec sursis » ou « à retardement » ¹. Ils

¹ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 287.

² M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. pp. 468-470.

³ *Agence Europe*, 19.02.1997, n° 6917, pp. 12-13.

⁴ Décision 95/12 des représentants des gouvernements des Etats membres, du 23.01.1995, portant *nomination du président et des membres de la Commission des Communautés européennes*, JOCE n° L 19 du 27.01.1995, page 51. Cette nomination est intervenue à la suite de la démission de la Commission présidée par Jacques Santer.

⁵ CJCE, 25.02.1969, *Klomp*, aff. n° 23/68, *Rec.* p. 43, point 13.

⁶ CJCE, 25.02.1969, *Klomp*, précité.

⁷ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », précité, p. 469.

⁸ Article 201-2 CE.

⁹ Argument mis en avant par P. Green pour justifier le refus du groupe socialiste de soutenir la motion de censure: *Agence Europe*, 19.02.1997, n° 6917, page 12.

¹⁰ Vote intervenu lors de la séance plénière du Parlement européen du 20.02.1997 : 459 votants, 326 non, 118 oui et 19 abstentions, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 103.

¹¹ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », précité, pp. 469-470 :

proposaient ainsi de voter une motion sans application immédiate². Une telle solution, contraire à l'esprit de ce mécanisme de sanction *a posteriori* et non *a priori* de l'action de la Commission, aurait conditionné son action en limitant son autonomie et son droit d'initiative³. Cette solution a été en définitive abandonnée.

Les parlementaires ont finalement approuvé une résolution qui invitait la Commission à mettre en œuvre les recommandations de sa commission d'enquête⁴, avant la fin novembre 1997⁵. A défaut, le dépôt d'une motion de censure, conformément à l'article 201 CE était alors prévu à l'expiration de ce délai⁶.

En novembre 1997, la commission d'enquête constituée par le Parlement⁷ pour suivre la bonne application des recommandations adressées à la Commission en février 1997⁸ a donc évalué les initiatives prises et présenté ses conclusions⁹. Les parlementaires ont alors pris acte¹⁰ des actions, jugées positives, engagées par la Commission¹¹ et ainsi la perspective du dépôt d'une motion de censure s'est évanouie¹².

Le Parlement européen n'a pas pour autant renoncé à maintenir une surveillance étroite de la Commission par le biais, cette fois, de ses commissions permanentes¹³, et sur la base des rapports semestriels de suivi des conséquences de la crise de la « Vache folle », que la Commission s'est engagée à présenter devant le Parlement européen¹⁴.

« La diversification de la pratique ».

¹ Agence Europe, 14.02.1997, n° 6914, page 11.

² Agence Europe, 19.02.1997, n° 6917, page 12.

³ F. Benoit-Rohmer, « Les commissions temporaires d'enquêtes ou les illusions perdues du Parlement européen », in *Le droit des organisations internationales*, Recueil d'études à la mémoire de J. Schwob, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, pp. 289-308.

⁴ Résolution du Parlement européen du 19.02.1997 sur *les conclusions de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 61 : 519 votants, 422 pour, 49 contre et 48 abstentions.

⁵ Un « délai raisonnable et, en tout cas, en novembre 1997 » a été accordé par les parlementaires, Résolution du Parlement européen, 19.02.1997, précitée.

⁶ Résolution du Parlement européen du 19.02.1997, précitée, point 7.

⁷ Décision portant constitution d'une commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, JOCE n° C 150 du 19.05.1997, page 9.

⁸ Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB du 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Chapitre II : « Recommandations pour l'avenir », Partie A.

⁹ Rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, PEdoc. A4-0362/97.

¹⁰ Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur *le rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB*, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 81 : votants : 505, pour : 427, contre : 33, abstention : 45.

¹¹ Communication de la Commission concernant les *actions à entreprendre au sujet de l'ESB*, SEC (97) 862 du 14.05.1997 ; Rapport consolidé final de la Commission européenne à *la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB*, COM (97) 509 du 20.10.1997.

¹² Cet « épisode » de la vie parlementaire a fragilisé la Commission et, sans établir de liens abusifs, la démission de la Commission, intervenue dans la nuit du 15 au 16 mars 1999, trouve peut-être là ses racines ; sur les éléments ayant conduit la Commission à démissionner : Conclusions du Rapport du groupe d'experts indépendants présentées le 15.03.1999, Agence Europe – Documents, 19.03.1999, n° 2128 ; S. Rodrigues, « Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission européenne », *RMCUE*, 1999, n° 430, pp. 472-483.

¹³ Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur *le rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB*, JOCE n° C 371 du 8.12.1997, page 81, point 2.

¹⁴ Premier rapport semestriel de suivi sur l'ESB présenté par la Commission européenne devant le Parlement européen, mai 1998 ; Deuxième rapport semestriel de suivi de l'ESB, COM (1998) 598 final du 18.11.1998.



La constitution d'une commission temporaire d'enquête, les éléments consignés dans le rapport de cette dernière et l'évocation d'une utilisation, *sui generis*, du droit de déposer et de voter une motion de censure ont fait peser sur la Commission des pressions politiques d'une rare intensité. Cette situation a incontestablement permis au Parlement européen de revaloriser sa position en incitant la Commission à adopter des actes juridiques, souvent préparés en étroite relation avec le Parlement européen. Les rapports du Parlement européen et de la Commission ont ainsi été modifiés et la prise de position du Conseil européen sur ce dossier a conforté les choix du Parlement européen.

II. - Une nouvelle dynamique interinstitutionnelle soutenue par le Conseil européen

La gestion du dossier de l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine a conduit les institutions à travailler de concert afin de répondre aux conséquences de cette crise (A). Le Conseil européen¹, « *organe formellement non communautaire et qui cependant participe des Communautés* »², a conforté cette démarche en mettant en exergue des axes prioritaires afin d'éviter à l'avenir que de telles crises n'affectent la sécurité de l'alimentation (B).

A. L'émergence de relations étroites entre les institutions communautaires

« La confiance [des consommateurs] ne peut être restaurée que si les institutions (Parlement européen, Conseil et Commission) et les Etats membres collaborent étroitement sur la base d'un engagement permanent vis-à-vis de la protection de la santé des consommateurs »³. Pour atteindre cet objectif un dialogue étroit doit être instauré entre les différentes institutions en présence et les Etats membres. Nous nous en tiendrons, à ce stade de nos développements, aux relations entretenues entre institutions communautaires⁴.

L'originalité du schéma institutionnel communautaire découle, en grande partie, de l'existence de la Commission. Il lui revient d'initier l'action communautaire. Investie de cette fonction essentielle, la Commission ne doit pas pour autant l'exercer selon un mode solitaire.

¹ Sur le rôle du Conseil européen voir en particulier : B. Taulègne, *Le Conseil européen*, Ed. PUF, Coll. Les grandes thèses du droit français, 1993, 504 pages ; J.-P. Jacqué, « Le Conseil européen », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 221, 1997 ; V. Constantinesco, « Le rôle du Conseil européen dans la formation d'une identité européenne », in M.-T. Bitsch (sous la direction de), *Institutions européennes et identités européennes*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 523 pages, pp. 435-447.

² A. Tizzano, « La personnalité internationale de l'Union européenne », in *Mélanges en hommage à M. Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 717 pages, pp. 169-204, sp. p. 199.

³ Rapport consolidé de la Commission européenne à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997, Avant propos, p. I.

⁴ En ce qui concerne le renforcement des relations entre les institutions et les Etats membres : voir *infra* Partie I, Titre II, Chapitre I.

Elle doit, bien au contraire, établir des relations étroites avec l'ensemble des composantes de la société – consommateurs¹, représentants du monde agricole, de l'industrie – et ainsi recueillir des informations précieuses lors de la préparation de propositions de textes normatifs. Le Parlement européen doit également être à même de relayer la demande sociale et ainsi constituer un contre-pouvoir démocratique face aux intérêts des Etats exprimés au sein du Conseil. En d'autres termes, la satisfaction de l'intérêt général doit intégrer, dans toute la mesure du possible, les intérêts défendus par des groupes représentatifs².

Dès lors, seules des relations, sous-tendues par un esprit « *de collaboration fructueux* »³, permettent d'associer pleinement le Parlement européen à la Commission. Il en a été ainsi en instituant un comité mixte de suivi des recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire⁴. Ce comité a été composé de parlementaires et de représentants de la Commission européenne⁵ et sa présidence assurée par l'ex-président de la commission d'enquête – dissoute à la suite du dépôt de son rapport. Le mandat de celui-ci a été circonscrit au contrôle du respect des engagements pris par le président de la Commission, alors en exercice, et destinés à donner corps aux recommandations de la commission d'enquête⁶. La Commission a très vivement exprimé son satisfecit devant une telle coopération interinstitutionnelle⁷.



Ces nouvelles relations interinstitutionnelles, nouées pour assurer la gestion des suites de la crise de la « Vache folle » ont été largement confortées par l'engagement du Conseil européen en faveur d'un mode d'appréhension plus adapté aux enjeux liés à l'alimentation.

B. La prise de position salvatrice du Conseil européen

L'étude des conclusions de différents Conseils européens⁸ met en évidence l'angle sous lequel les questions agricoles ou alimentaires ont été envisagées : la gestion des marchés, la stabilité des prix ou la fixation du montant des dépenses agricoles lors de l'élaboration du budget ont

¹ Voir par exemple : Décision 95/260 de la Commission du 13.06.1995 portant création d'un comité des consommateurs, JOCE n° L 162 du 13.07.1995, page 37.

² Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 2.

³ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 30.11-01.12.1998, Ed. OPOCE, 1997, 278 pages, p. 16.

⁴ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Chapitre II : « Recommandations pour l'avenir », Partie A.

⁵ Le comité mixte de suivi a été institué le 23.04.1997.

⁶ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, précité, Chapitre II : « Recommandations pour l'avenir », Partie A, pp. 44-56.

⁷ Rapport consolidé de la Commission européenne à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997, p. 7.

⁸ Conseil européen de Bruxelles, 29-30.06.1987 : Bull. CE 6/1987, pp. 7-13 – Conseil européen de Madrid, 15-16.12.1995 : Bull. UE 12/1995, pp. 6-14 .

focalisé l'essentiel des travaux. En revanche, les questions liées à la qualité sanitaire des produits ont été, pour l'essentiel, absentes des travaux du Conseil européen, hormis sous l'angle de l'harmonisation des législations pour favoriser la réalisation du Marché intérieur. La définition du contenu et du niveau des mesures sanitaires et phytosanitaires est restée cantonnée dans le champ des questions techniques, non soumises au Conseil européen, alors même que des enjeux politiques sont désormais patents. Celui-ci n'a, dès lors, pas pu remplir son rôle consubstantiel d'impulsion¹ politique pour ce type de dossiers. Leur caractère technique est indéniable, mais la solution apportée à ces questions n'en est pas moins déterminante quant aux conditions quotidiennes de vie des citoyens. Il doit alors revenir au Conseil européen de compenser certaines imperfections de la politique agricole, longtemps régie par une vision essentiellement économique.

Le Conseil européen² a ainsi pris position sur le document élaboré par la Commission européenne – en étroite liaison avec les autorités britanniques – portant sur les mesures destinées à éradiquer l'encéphalopathie spongiforme bovine en Grande-Bretagne. Il avait comme objectif premier de rétablir la libre circulation des produits issus de la filière bovine. Le Conseil a porté une appréciation positive sur le document-cadre proposé par la Commission et a encouragé l'adoption des décisions nécessaires au rétablissement du bon fonctionnement du Marché intérieur. Le Conseil ne s'est cependant pas contenté de cet accord de principe. Il a également donné des conseils méthodologiques à la Commission pour mener à bien cette tâche. En effet, les décisions devront être « *adoptées uniquement et exclusivement sur la base de critères de santé publique et de critères scientifiques objectifs* »³. Il apparaît là clairement que l'un des objectifs de la Politique Agricole Commune, à savoir la gestion des marchés, doit être – pour le moins – concilié avec les exigences de protection de la santé.

Le Conseil européen a, en ce sens, rendu public une déclaration relative à la sûreté alimentaire⁴ montrant, certes sous la contrainte des faits, l'intérêt qu'il porte désormais aux questions alimentaires. La déclaration du Conseil, qui recèle une forte dimension politique, met l'accent sur la nécessité d'assigner comme objectif prioritaire au système communautaire, la production et la mise sur le marché d'aliments sûrs. Le Conseil européen a depuis lors affirmé « *la nécessité d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques de l'Union* »⁵, exprimant – plus largement – son attachement à la dimension sanitaire de la construction communautaire⁶.

¹ Article 4 alinéa 1 UE : « *Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations politiques générales* ».

² Conseil européen de Florence, 21-22.06.1996.

³ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Florence, 21-22.06.1996 : *Agence Europe*, 23.06.1996, n° 6755, pp. 6-15, sp. p. 9.

⁴ Déclaration du Conseil européen sur *la sûreté alimentaire* annexée aux Conclusions de la présidence du Conseil européen de Luxembourg, 12-13.12.1997 : *Agence Europe*, 14.12.1997, n° 7121 Edition spéciale, page 17-18.

⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000 : *Agence Europe – Documents*, 22.06.2000, n° 2195, point 44.

⁶ Cet attachement est depuis lors régulièrement affirmé par le Conseil européen, ainsi il s'est dit « *déterminé à endiguer et, à terme, à éradiquer l'ESB [...]. Ce qui s'est produit montre combien il est important d'assurer la sécurité et la pérennité de la chaîne alimentaire pour redonner confiance aux consommateurs* » : Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Stockholm, 23-24.03.2001, Bull. UE 3/2001, point I.27. 53.

Quelle portée reconnaître à ces textes ? Il convient alors de s'interroger sur la valeur juridique des déclarations annexées aux conclusions des Conseils européens. Le Tribunal de Première Instance¹, puis la Cour de justice par le biais d'un pourvoi², ont eu à connaître un contentieux portant, entre autres points, sur la validité d'une déclaration du Conseil européen : déclaration par laquelle ce dernier fixait au 1^{er} novembre 1993 la date d'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne. Le Tribunal de Première Instance a jugé le recours irrecevable. Il a argué pour cela de son incompétence aux motifs, d'une part, que les actes du Conseil européen ne sont pas mentionnés dans la liste des actes susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de légalité selon l'article 230 alinéa 1^{er} CE³ et, d'autre part, que l'article 31 de l'Acte Unique Européen exclut expressément les activités du Conseil européen⁴ du champ de compétence de la juridiction communautaire.

La Cour a confirmé la position du tribunal quant à son incompétence, sans, pour autant, prendre position sur la valeur juridique des déclarations du Conseil européen, alors même que le Conseil de l'Union européenne soutenait, dans son mémoire, que de telles déclarations ne produisent « *aucun effet de droit* »⁵.

Cette question reste donc toujours ouverte – en tout état de cause une valeur politique forte leur est incontestablement attachée.



L'équilibre gouvernant la relation entretenue entre le Parlement et la Commission a été modifié *de facto* à l'occasion de la crise de la « Vache folle ». L'engagement du Conseil européen, soucieux d'ériger la sécurité alimentaire au rang d'objectif prioritaire, conforte de plus ces évolutions. L'influence du Parlement européen, mettant en œuvre ses pouvoirs de contrôle *a posteriori*, a ainsi été déterminante. Il s'agit maintenant d'apprécier dans quelle mesure le Parlement peut influencer, cette fois, *a priori* la définition des orientations et les choix politiques opérés dans le domaine alimentaire.

¹ TPI, Ordonnance, 14.07.1994, *Olivier Roujansky / Conseil de l'Union européenne*, aff. T-584/93-R, *Rec.* p. II-585.

² CJCE, Ordonnance, 13.01.1995, *Olivier Roujansky / Conseil de l'Union européenne*, aff. C-253/94-P., *Rec.* p. I-7.

³ TPI, Ordonnance, 14.07.1994, précitée, point 12.

⁴ TPI, Ordonnance, 14.07.1994, précitée, point 13.

⁵ TPI, Ordonnance, 14.07.1994, *idem*.

SECTION 2 : Les implications du nouvel état des relations interinstitutionnelles sur le processus législatif

La législation applicable au secteur de l'alimentation a traditionnellement été fondée sur deux procédures législatives¹, dont il n'est pas toujours aisé de délimiter le champ d'application. L'application de l'une ou l'autre des procédures n'est pourtant pas sans conséquences (I). Les modifications factuelles des relations entretenues entre le Parlement européen et la Commission rendent d'autant plus difficile le maintien en l'état de la coexistence de deux procédures législatives en matière alimentaire². Des correctifs s'imposent donc à un moment où une attention particulière est portée à ce secteur. Le traité d'Amsterdam recèle, incontestablement, des éléments novateurs, même si leur caractère parcellaire appelle de nouveaux développements (II).

I. - L'inadéquation des procédures de décision en vigueur pour le secteur alimentaire

L'adoption des actes juridiques relatifs à l'alimentation peut résulter de la mise en œuvre de deux procédures législatives fondées, d'une part, sur l'article 37 CE et, d'autre part, sur l'article 251 CE.

Les dispositions agricoles du traité³ prévoient, en effet, l'application d'une procédure législative spécifique pour l'adoption des actes relevant de la Politique Agricole Commune. Que ces actes déterminent les orientations de la politique agricole ou qu'ils constituent de simples mesures techniques, le Parlement européen dispose d'une compétence purement consultative. Ce constat met en évidence le caractère archaïque de la procédure retenue dans le domaine agricole eu égard aux évolutions enregistrées par ailleurs. En effet, l'essentiel des dossiers, sur lesquels le Parlement européen est amené à prendre position, relève désormais de la procédure de codécision. L'extension du champ de cette procédure, qui permet aux parlementaires d'infléchir la position du Conseil des ministres, a, de nouveau, fait l'objet de discussions à l'occasion de la Conférence Intergouvernementale qui a permis la conclusion du traité d'Amsterdam. Les termes de ce traité consacrent un nouvel élargissement du champ de

¹ G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, Université de Poitiers, 1994, 490 pages, pp. 94-148 : Chapitre I « Controverse sur la détermination du fondement juridique de l'harmonisation des législations relatives aux produits agro-alimentaires ».

² La crise de la « Vache folle » a accru la vigueur de la demande – voire même de la revendication – du Parlement européen en vue de la reconnaissance de « *pouvoirs pleins et entiers de codécision [...] pour tous les secteurs de la Politique Agricole Commune* » : Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur le rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 81, point 5.

³ Spécifiquement l'article 37 CE.

cette procédure ¹, mais il n'en a rien été dans le domaine agricole. Cette position marginale prive alors la représentation démocratique de sa capacité légitime à influencer le contenu des actes législatifs en faveur d'une plus grande prise en compte des aspirations des ressortissants communautaires (A).

L'harmonisation des législations nationales relatives aux produits destinés à l'alimentation humaine, et nécessaire pour assurer la libre circulation des produits alimentaires, est menée, quant à elle, sur le fondement de l'article 95 CE. La procédure législative dite de codécision ² s'applique alors. Cette procédure s'inscrit dans une logique de participation accrue et déterminante de la seule institution communautaire élue au suffrage universel direct : le Parlement européen. Elle peut cependant se révéler complexe dès lors qu'il est nécessaire, suite à l'évolution des connaissances scientifiques ou face au développement de nouvelles technologies, de procéder à l'adaptation rapide de dispositions législatives (B).

A. Une marginalisation archaïque du Parlement européen dans le cadre de la Politique Agricole Commune

Le rôle consultatif, dévolu au Parlement européen, lors de l'adoption de la législation agricole lui confère une place marginale (1), quelque peu compensée par une pratique audacieuse des institutions (2).

1. Le rôle purement consultatif dévolu au Parlement européen

Aux termes de l'article 37 CE, le Parlement européen est simplement consulté par le Conseil, sur la base des propositions élaborées par la Commission, avant que ce dernier ne procède au vote en vue de l'adoption du texte définitif à la majorité qualifiée. Cette consultation est, certes, obligatoire mais l'avis émis par les parlementaires n'est pas revêtu d'une force contraignante à l'égard de la Commission et du Conseil. Initialement avant-gardiste ³, la procédure législative appliquée dans le domaine agricole est devenue peu à peu archaïque, consécutivement au renforcement de l'implication législative du Parlement dans un nombre sans cesse croissant de domaines de compétences ⁴.

Des réserves, quant au maintien d'un *statu quo*, sont d'autant plus justifiées que la procédure de simple consultation prévue dans le domaine agricole a été appliquée à un large éventail de

¹ La procédure de codécision s'applique à de nouveaux domaines : article 141-3 CE – égalité des chances et de traitement ; article 280-4 CE – lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté. Elle a également été étendue à des domaines d'action préexistants comme : article 47-2 CE – accès et exercice des activités non salariées ; article 18-2 CE – exercice du droit des citoyens de circuler et de séjourner sur le territoire des Etats membres ; article 12 alinéa 2 CE – interdiction des discriminations fondées sur la nationalité ; article 71-1 CE – politique des transports ; article 148 - décisions d'application relatives au fonds social européen ; article 150-4 CE – formation professionnelle ; article 162 alinéa 1 CE – décisions d'application du FEDER ; article 179-1 CE – coopération au développement.

² Article 251 CE.

³ Initialement, l'article 37 CE a permis de procéder à l'harmonisation des législations agricoles, en recourant à un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres, alors même que le principe était une procédure de vote à l'unanimité en ce domaine : article 94 CE.

⁴ Voir sur l'évolution de l'étendue du pouvoir législatif : G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, 1994, 4^{ème} édition, 328 pages, pp. 72-75.

dossiers. Rappelons, à ce titre, l'interprétation extensive du champ d'application des dispositions agricoles à laquelle la Cour de justice s'est livrée ¹, à l'occasion de contentieux relatifs à la détermination de la base juridique adéquate ². Ces « *contentieux de la maturité* » ³, mettent en évidence une grande maîtrise, de la part des requérants institutionnels, des répercussions du choix du fondement juridique sur les relations institutionnelles, notamment quant au rôle du Parlement européen.

La solution dégagée par la Cour de justice, a consisté à agréger, aux domaines relatifs à la gestion des marchés agricoles, des questions relatives aux conditions d'exercice de l'activité agricole – par exemple l'encadrement des pratiques vétérinaires ou les contrôles sanitaires. Cela a permis une accélération des travaux de rapprochement des législations à une époque où le vote à la majorité qualifiée s'appliquait seulement dans le cadre des dispositions agricoles. Depuis lors, cette lecture extensive du champ d'application des dispositions agricoles, alors même que le recours au vote à la majorité qualifiée est acquis dans le cadre de l'article 95 CE relatif à l'harmonisation des législations nationales, a perpétué la marginalisation dont fait l'objet le Parlement européen. L'influence de l'institution élue au suffrage universel direct sur les orientations agricoles est ainsi largement réduite alors même que la recherche d'une plus grande efficacité procédurale ne peut plus être avancée comme une justification pertinente.

Le rattachement de certains dossiers au seul fondement juridique agricole est, de plus, sujet à caution dans certains cas. La Cour ⁴ exige en effet de disposer d'éléments objectifs susceptibles de lui permettre de contrôler la pertinence du fondement juridique retenu ⁵. Il est bien difficile de les identifier lors de l'étude de certains dossiers. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne le système communautaire d'appellations d'origine et d'indications géographiques ⁶. Alors que ce règlement vise des produits agricoles et des denrées alimentaires, un arbitrage politique, et non juridique a conduit à retenir un seul fondement juridique, en l'occurrence l'article 37 CE. De ce fait, ce dispositif se trouve ancré dans une logique purement agricole et le corps représentatif, issu du suffrage universel, s'est vu refuser tout pouvoir décisionnel.

La latitude, dont bénéficient les institutions dans le choix du fondement juridique, pèse sur la répartition du pouvoir décisionnel entre les institutions, sur la nature de leurs relations et peut, en définitive, influencer le contenu des textes adoptés. La Cour avait vu « *dans l'équilibre des pouvoirs, caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté, une garantie fondamentale accordée par le traité* » ⁷ aux requérants particuliers. Elle a,

¹ Voir *supra* Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 1, Paragraphe 1.

² CJCE 23.02.1988, *Royaume Uni / Conseil* – arrêt « hormones », aff. 68/86, *Rec.* p. 855.

³ A. Waschmann, « Le contentieux de la base juridique dans la jurisprudence de la Cour », *Revue Europe*, 1993, n° 1, pp. 1-5, sp. p. 1.

⁴ CJCE, 26.03.1987, *Commission/Conseil*, aff. 45/86, *Rec.* p. 1493.

⁵ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, 1994, 893 pages, p. 93-97.

⁶ Règlement n° 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 1.

⁷ CJCE, 13.06.1958, *Méroni / Haute autorité de la CECA*, aff. 9/56, *Rec.* p. 11, sp. p. 44.

cependant, infléchi par la suite son analyse, dans le cadre d'un recours en responsabilité extra-contractuelle. Elle a, en effet, considéré « *que le système de répartition des compétences entre les institutions de la Communauté a pour but d'assurer le respect de l'équilibre institutionnel prévu par le traité et non pas la protection des particuliers* »¹. La Cour n'a pas reconnu au « *système de répartition des compétences entre les institutions* »² une valeur de règle supérieure de droit protégeant les particuliers. Les requérants individuels – personnes physiques ou morales – se trouvent alors démunis pour obtenir satisfaction dans le cadre d'un recours en indemnité, alors même que la prise en compte de leurs intérêts a pu être affaiblie si l'institution, pourtant investie de la légitimité démocratique, a simplement été consultée. Cette situation peut se révéler d'autant plus préjudiciable que les requérants individuels³ se voient opposer des conditions d'une grande rigueur pour introduire, valablement, un recours en annulation à l'encontre d'un acte de portée générale.



La position marginale réservée au Parlement européen lors de l'adoption de l'ensemble des actes de droit dérivé relatifs à la Politique Agricole Commune n'a pas été amendée lors des différentes modifications apportées, au fil des Conférences intergouvernementales, au traité initial. En effet, aucune modification significative n'a affecté les dispositions agricoles depuis le traité de Rome signé en 1957. Les modifications introduites par l'Acte Unique Européen, le traité sur l'Union européenne et le Traité d'Amsterdam en ce qui concerne les procédures législatives n'ont pas été étendues au domaine agricole. La procédure appliquée apparaît aujourd'hui archaïque et inadaptée pour satisfaire la volonté du Parlement européen de peser sur les orientations choisies dans tous les dossiers touchant à la vie quotidienne des citoyens⁴. Certains auteurs⁵ expriment d'ailleurs leur désaccord face au *statu quo* constaté. En perpétuant la procédure originelle de consultation du Parlement européen, la différence de traitement entre les dossiers agricoles et les secteurs relevant de l'article 95 CE, régis *de jure* par la procédure de codécision, se trouve accentuée même si les institutions, et tout particulièrement la Commission, ont cherché à corriger cette situation.

2. La consultation du Parlement renforcée par une pratique institutionnelle audacieuse

Les avis du Parlement européen, rendus au titre de la procédure de consultation, sont dépourvus de force juridique contraignante. En revanche, leur portée politique a peu à peu

¹ CJCE, 13.03.1992, *Vreugdenhil / Commission*, aff. C-282/90, *Rec.* p. I-1937, point 20.

² *idem*.

³ J. Boulouis, M. Darmon, *Contentieux communautaire*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1997, 467 pages, pp. 188-196.

⁴ Il faut cependant noter l'intérêt récent du Parlement européen pour les questions agricoles. Le système institutionnel a, en effet, conduit le Parlement lui-même à manifester un certain désintérêt pour ces questions en raison de son faible pouvoir législatif et budgétaire comme le montre le peu de prestige attaché à la commission de l'agriculture du Parlement européen, *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, p. 12.

⁵ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, *op. cit.*, p. 73.

été décuplée¹. Le Parlement européen « s'est [ainsi] efforcé d'élargir ses pouvoirs de consultation »² et la Cour de justice³ a, d'ailleurs, donné une portée maximale à l'obligation de consultation du Parlement qui pèse sur le Conseil. En effet, les juges de Luxembourg ont imposé au Conseil, dès lors qu'il s'apprête à voter un texte qui comporte des « *modifications substantielles* » par rapport à celui initialement soumis au Parlement européen, de procéder à une nouvelle consultation des parlementaires⁴. La mise en œuvre de cette procédure dite de « reconsultation » a, elle-même, donné lieu à de fortes tensions entre le Parlement et le Conseil⁵.

La Cour a, par ailleurs, précisé les éléments de nature à satisfaire la procédure de consultation à l'occasion d'un important contentieux portant sur les mécanismes de gestion des relations commerciales agricoles extérieures⁶. La Cour a alors précisé que le Conseil peut considérer l'obligation de consultation comme remplie seulement s'il a adressé une demande d'avis au Parlement européen et que celui-ci s'est prononcé explicitement. Dans le cas contraire, il lui revient d'administrer la preuve qu'il a bien tout mis en œuvre pour obtenir l'avis de l'assemblée.

Enfin, la Commission, particulièrement vigilante sur la qualité de ses relations avec le Parlement européen⁷, a développé une pratique destinée à assurer une prise en compte maximale des avis du Parlement européen. Cette dernière a, notamment, utilisé le droit dont elle dispose de modifier, à tout moment, ses propres propositions afin de prendre en compte, *de facto*, des amendements parlementaires.



Le secteur agricole est donc réglementé par une procédure législative qui laisse *de jure* peu de place au Parlement européen. Sa position est autre en matière de rapprochement des législations alimentaires adoptées sur le fondement de l'article 95 CE. Cet article prévoit l'application de la procédure de codécision et la recherche constante « [d']un niveau de protection élevé »⁸, tout à fait opportune dans le secteur alimentaire. Elle n'est pas cependant sans entraîner des difficultés, notamment, quant il s'agit d'adapter rapidement la législation aux situations factuelles nouvelles.

¹ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., p 441.

² D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, 1997, 536 pages, p. 157.

³ CJCE, 15.07.1970, A.C.F. *Chemiefarma*, aff. 41/69, Rec. p. 661.

⁴ Voir pour un exemple intéressant dans lequel le Parlement européen demande expressément au Conseil d'être de nouveau consulté si des modifications substantielles devaient être apportées au texte examiné : Résolution législative portant avis du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil relatif à l'*étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 72.

⁵ Résolution du 12.09.1985, JOCE n° C 262 du 14.10.1985, p. 105 ; Résolution du 10.10.1985, JOCE n° C 262 du 11.11.1985, p. 103.

⁶ CJCE, 29.10.1980, *Roquette Frères/Conseil*, aff. 138/79, Rec. p. 3333.

⁷ La détention d'un droit de censure par le Parlement européen à l'égard de la Commission constitue une menace toujours réelle : Article 201 CE.

⁸ Article 95-3 CE.

B. Une adaptabilité lente de la législation-Marché intérieur aux évolutions scientifiques et techniques

Les réglementations applicables aux produits alimentaires, non soumis aux dispositions dérogatoires agricoles, sont adoptées sur le fondement de l'article 95 CE. Le chocolat ¹, le sucre ², le miel ³, les jus de fruits ⁴, les confitures ⁵, les laits de conserve ⁶, le café ⁷ relèvent, par exemple, de l'article 95 CE. Sans être exhaustive, cette énumération renvoie à des « règles [générales] d'harmonisation des législations en vue de la réalisation du [...] Marché intérieur » ⁸.

Dès lors que le texte en discussion est fondé sur l'article 95 CE, la procédure de codécision est mise en œuvre ⁹. Le Parlement européen est alors pleinement associé au Conseil des ministres, tout au long du processus législatif. Le Parlement, qualifié là de co-législateur ¹⁰, examine les propositions présentées par la Commission et peut peser sur l'issue des débats ¹¹. Le recours à la procédure de codécision est donc légitime au regard de la protection des intérêts des citoyens pour laquelle le Parlement européen entend avoir une action vigilante.

Il ne faut cependant pas ignorer certaines difficultés liées à la complexité de la procédure dont il découle des délais de procédure longs ¹². La procédure est, de ce fait, difficile à

¹ Directive 73/241 du Conseil du 24.07.1973 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 228 du 16.08.1973, page 23.

² Directive 73/377 du Conseil du 11.12.1973, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains sucres destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 356 du 27.12.1973, page 71.

³ Directive 74/409 du Conseil du 22.07.1974 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant le miel, JOCE n° L 221 du 12.08.1974, page 10.

⁴ Directive 93/77 du Conseil du 21.09.1993 relative aux jus de fruits et à certains produits similaires, JOCE n° L 244 du 30.09.1993, page 23 ; Directive 93/45 de la Commission du 17.06.1993 relative à la fabrication de nectars sans addition de sucres ou de miel, JOCE n° L 159 du 1.07.1993, page 133.

⁵ Directive 79/693 du Conseil du 24.07.1979 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les confitures, gelées et marmelades de fruits ainsi que la crème de marrons, JOCE n° L 205 du 13.08.1979, page 5.

⁶ Directive 76/118 du Conseil du 18.12.1975 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 24 du 30.01.1976, page 49.

⁷ Directive 77/376 du Conseil du 27.06.1977 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les extraits de café et les extraits de chicorée, JOCE n° L 172 du 12.07.1977, page 20.

⁸ C. Touret, « Politique Agricole Commune — Organisation », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1300, 1998, point 14.

⁹ Il convient de rappeler que l'introduction de l'article 95 date de l'Acte Unique Européen, antérieurement l'article 94 s'appliquait exclusivement et impliquait un vote à l'unanimité. La procédure de codécision a, quant à elle, été introduite par le traité sur l'Union européenne, précédemment la procédure de coopération, alors en vigueur, s'appliquait.

¹⁰ S. Delmas-Darroze, « Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne », *RMUE*, 1999, n° 4, pp. 143-182, sp. p. 176-178.

¹¹ C. Jackson, « The role of the European Parliament in the control of foodstuffs legislation », *EFLR*, 1990, n° 1, pp. 53-67.

¹² - La procédure de codécision peut, théoriquement, durer plus de 16 mois, in G. Isaac, *Droit communautaire générale*, Ed. Masson, 1994, 328 pages, p. 75 ;

- Contribution de la Commission européenne à la Conférence intergouvernementale — 1996 : Rapport sur l'application de la procédure codécision, SEC (96) 1225 du 3.07.1996, *Agence Europe — Documents*, 11.07.1996, n° 1994, pp. 1-11, sp. point 4 : la Commission estime que « contrairement à certaines craintes dues à la

manier pour procéder à l'adaptation rapide de textes en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques ou technologiques. Dès lors, le besoin s'est fait jour d'aménager la procédure législative en raison des spécificités du secteur alimentaire au nom de la recherche d'une plus grande efficacité, tout particulièrement en cas d'urgence.

Plusieurs directives ont, d'ores et déjà, été amendées pour tenir compte de ces nécessités. La directive 97/60¹, par exemple, vise à simplifier la procédure permettant d'actualiser la liste des substances autorisées par la directive 88/344 relative aux solvants d'extraction admis dans la fabrication des denrées alimentaires². De même, la directive 96/84 du Conseil et du Parlement européen du 19.12.1996³ modifiant la directive 89/398 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière⁴, a elle aussi limité le champ d'application de la procédure de codécision en ayant recours à la procédure de « comitologie »⁵. Ces aménagements sont justifiés par le besoin d'une procédure efficace pour répondre aux évolutions technologiques. De telles adaptations montrent bien que la procédure de codécision est perçue par la Commission⁶, soutenue par le Conseil, comme inadaptée dans de telles situations et les simplifications procédurales – apportées à l'occasion du traité d'Amsterdam – ne paraissent pas suffisantes pour apporter une réponse satisfaisante.

En revanche, la procédure de codécision s'applique toujours dans le cadre de la Directive-cadre relative aux additifs alimentaires⁷ pour procéder à l'actualisation de la liste des substances autorisées. Les institutions ne sont pas parvenues à un accord permettant de faire évoluer cette situation. Il faut, de ce fait, environ un an et demi pour prendre en compte les évolutions scientifiques. La protection des intérêts des consommateurs n'est dès lors pas nécessairement assurée. Ces questions, pour le moins techniques, mettent en lumière la dialectique efficacité – démocratie et toute la difficulté de dégager des solutions opérationnelles équilibrées.

complexité et à sa longueur, la procédure de codécision à jusqu'ici bien fonctionné », elle recense à ce titre deux procédures ayant échoué portant l'une sur une Proposition de Directive portant sur l'application à la téléphonie vocale des principes de la fourniture d'un réseau ouvert et l'autre sur une Proposition de Directive relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques.

¹ Directive 97/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 27.10.1997 portant troisième modification de la directive 88/344/CEE concernant les solvants d'extraction, JOCE n° L 331 du 3.12.1997, page 7.

² Directive 88/344 du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires, JOCE n° L 157 du 24.06.1988, page 28.

³ Directive 96/84 modifiant la directive 89/398 concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, JOCE, n° L 48 du 19.02.1997, page 20.

⁴ Directive 89/398 du Conseil du 03.05.1989 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 27.

⁵ Voir *infra* : Partie I, Titre II, Chapitre II, Section 1.

⁶ - Contribution de la Commission européenne à la Conférence intergouvernementale – 1996 : Rapport sur l'application de la procédure de codécision, SEC (96) 1225 du 3.07.1996, Agence Europe – Documents, 11.07.1996, n° 1994, pp. 1-11, sp. point 4 ; la Commission proposait de simplifier la procédure de codécision « notamment par l'introduction de délais en première lecture, la suppression de la phase d'intention de rejet en deuxième lecture et la suppression de la troisième lecture ».

⁷ Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans des denrées alimentaires, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27.



L'état du droit positif est peu satisfaisant : l'application d'une procédure de simple consultation en matière de produits agricoles réserve une place réduite au Parlement européen et le recours à la procédure de codécision – qui confère alors au Parlement européen un réel pouvoir de décision – est bien complexe dans le cas de dossiers alimentaires techniques. La répartition des dossiers entre ces deux procédures s'opère selon un critère matériel alors même que la poursuite d'un objectif commun devrait conduire à préférer un traitement procédural uniforme de la chaîne alimentaire. Un critère finaliste de répartition entre des procédures adaptées devrait alors prévaloir.

II. - L'application souhaitable d'un traitement procédural uniforme aux questions alimentaires

La qualification retenue pour tel ou tel produit, objet d'un texte législatif, implique la mise en oeuvre de l'une ou l'autre des procédures législatives présentées. Elles suscitent, toutes deux, des motifs d'insatisfaction. Des aménagements ont été enregistrés en droit positif depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Ces derniers restent cependant modestes (A) et une évolution plus radicale devrait être envisagée pour tendre vers l'application d'une procédure législative uniforme (B).

A. Les modifications ponctuelles apportées par le traité d'Amsterdam

L'existence d'un duo de procédures législatives dans le domaine alimentaire est par lui-même discutable, tout comme les traits caractéristiques des procédures mises en oeuvre. La procédure de consultation apparaît ainsi désuète au regard du rôle dévolu au Parlement européen. Par ailleurs, le haut degré de complexité de la procédure de codécision, appliquée en matière d'harmonisation des législations alimentaires, compromet une adaptation rapide des textes. La préparation du traité d'Amsterdam a été l'occasion d'envisager des modifications (1), sans pour autant que les termes du traité initient une réorganisation profonde du mode d'appréhension législative des questions alimentaires (2).

1. Des propositions novatrices présentées lors de la Conférence Intergouvernementale

La crise de la « Vache folle » ne pouvait pas, en effet, être ignorée des diplomates engagés dans les débats menés à l'occasion de la Conférence intergouvernementale. Son ouverture, lors du Conseil européen de Turin de 1996 ¹, a d'ailleurs été perturbée par le gouvernement

¹ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Turin, 29.03.1996 : Bull. 3/1996, points I.2 à I.8 et II.3.

britannique fort mécontent du maintien de l'embargo communautaire à l'égard de la viande bovine originaire de son territoire.

Le Parlement européen ¹ et la Commission ² européenne ont ainsi présenté des propositions audacieuses à l'occasion de la Conférence intergouvernementale. Il a, en effet, été envisagé de différencier d'une part les questions relevant de choix stratégiques en matière agricole, et d'autre part les questions relevant de la gestion courante des marchés. La première catégorie identifiée aurait été, seule, incluse dans le champ de la procédure de codécision.



Le principe de l'extension de la procédure de codécision à une partie du domaine de la Politique Agricole Commune n'a pas été retenu, ce que regrettent certains auteurs ³. Seules des évolutions ponctuelles ont pu être adoptées.

2. Des aménagements restreints entérinés par le traité d'Amsterdam

Certains aménagements salutaires, conformes à l'évolution générale des rapports interinstitutionnels et des priorités finalistes dégagées à la suite de la crise de la « Vache folle », ont été adoptés à l'issue de la Conférence intergouvernementale. Ainsi, l'article 152 CE a été amendé par le traité d'Amsterdam et désormais « *par dérogation à l'article 37, des mesures dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires ayant directement pour objectif la protection de la santé publique* » peuvent être adoptées sur le fondement du titre XIII du traité CE relatif à la *Santé publique*. Cette évolution est d'importance même s'il n'est pas possible d'en déduire que l'ensemble des « *mesures vétérinaires et phytosanitaires [est] soustrait à la Politique Agricole Commune* » ⁴. Il est, en effet, nécessaire d'établir, au cas par cas, le lien direct existant entre le contenu d'une proposition de texte et les exigences de protection de la santé publique. En cas d'examen positif, la procédure de codécision s'applique alors et le Parlement européen peut pleinement peser sur l'orientation de la politique vétérinaire ⁵ et phytosanitaire de la Communauté ⁶.

¹ Le Parlement européen a invité la Commission « à exiger, conjointement avec lui, que, lors de la prochaine Conférence intergouvernementale, des pouvoirs pleins et entiers de codécision soient reconnus au Parlement pour tous les secteurs de la Politique Agricole Commune » : Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur le rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 81, point 5.

² Contribution de la Commission européenne à la Conférence intergouvernementale — Rapport sur l'application de la procédure de codécision, précité.

³ S. Delmas-Darroze, « Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne », précité, p. 177.

⁴ C. Blumann, « Aspects institutionnels », in *Le traité d'Amsterdam*, Ed. Dalloz, 1998, 336 pages, pp. 13-41 et sp. p. 30.

⁵ Pour la première utilisation de l'article 152-4 b) CE et de la procédure de codécision en matière vétérinaire voir :
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β-agonistes dans les spéculations animales, JOCE n° C 337 du 28.11.2000, page 163 ;
- Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β-agonistes dans les spéculations animales, COM (2001) 131 final du 06.03.2001.

⁶ Le Parlement européen n'en demande pas moins toujours que la procédure de codécision trouve à s'appliquer à l'ensemble de la matière agricole : Résolution du Parlement européen sur le *traité d'Amsterdam*, PEdoc. A4-0347/97, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 102, point 12, 3^{ème} tiret.

Par ailleurs, il convient de souligner que, même si la procédure de codécision a été simplifiée par le traité d'Amsterdam ¹, elle restera toujours longue à mettre en œuvre pour assurer une adaptation rapide de la législation dans le secteur alimentaire – nécessité pourtant réelle dans un contexte de renouvellement rapide des connaissances scientifiques et techniques.



Ces aménagements permettent de satisfaire certaines revendications exprimées à la suite de la crise de la « Vache folle ». Des questions restent cependant toujours posées. Le Parlement européen a ainsi porté une appréciation positive sur le traité d'Amsterdam tout en regrettant l'absence de progrès sur des questions d'ordre institutionnel ², notamment quant à l'extension de la procédure de codécision au domaine de la politique agricole ³.

B. Les termes du débat en faveur d'un traitement législatif enfin uniforme

Fondées sur une vision globale des produits alimentaires, les discussions menées dans le cadre de la Conférence intergouvernementale engagée en 2000 ont, de nouveau, évoqué l'extension de la procédure de codécision aux questions agricoles dites essentielles ; serait-ce la solution opportune (1) ? Au-delà, il convient d'évaluer les implications budgétaires de la consécration d'une telle modification du régime procédural en vigueur en matière alimentaire (2).

1. De l'extension de la procédure de codécision ou de l'introduction d'un nouveau traitement législatif

L'extension aux principaux dossiers agricoles de la procédure de codécision, déjà appliquée aux denrées alimentaires par le biais des mesures d'édification et de gestion du Marché intérieur, a fait l'objet de nouvelles discussions ⁴ lors de la Conférence intergouvernementale en vue du traité de Nice ⁵.

¹ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, sp. pp. 601-604.

² La commission d'enquête relative à l'ESB avait pourtant bien formulé comme recommandations « *l'instauration de la procédure de codécision dans les questions de politique agricole* » : Rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. Chapitre II « Recommandations pour l'avenir », point 3.5.

³ Résolution du Parlement européen sur le *traité d'Amsterdam*, précitée, point 12-2^{ème} tiret et 3^{ème} tiret.

⁴ - Contribution de la Commission européenne à la Conférence intergouvernementale 1996 – Rapport sur l'application de la procédure de codécision, SEC (96) 1225 du 3.07.1996, *Agence Europe – Documents*, 11.07.1996, n° 1994, pp. 1-11, sp. point 4 ; la Commission proposait de simplifier la procédure de codécision « *notamment par l'introduction de délais en première lecture, la suppression de la phase d'intention de rejet en deuxième lecture et la suppression de la troisième lecture* » ;

- Voir également : F. Capelli, M. Migliazza, « Recours en indemnité et protection des intérêts individuels : quels sont les changements possibles et souhaitables », *CDE*, n° 5-6, 1995, pp. 585-639, sp. p. 623, note 110 : l'auteur considère « *qu'il est anormal et assez discutable que le Parlement européen soit doté d'un simple pouvoir de consultation dans un domaine comme celui de l'agriculture où l'intégration est extrêmement poussée et pour lequel les dépenses sont parmi les plus élevées du budget communautaire* ».

⁵ La Conférence intergouvernementale a été ouverte le 14.02.2000 à Bruxelles : Bull. UE 1/2-2000, point 1.1.3.

Est ainsi discuté l'intérêt de disposer d'un traitement législatif uniforme pour les questions dites essentielles relatives aux produits alimentaires permettant au Parlement européen d'exercer une compétence normative accrue. Le Parlement, investi de la légitimité démocratique, pourrait dès lors influencer les prochaines réformes de la politique agricole communautaire. Les enjeux sont considérables : l'avenir du monde agricole et, plus largement, rural et la nature des relations entretenues entre ses habitants et les autres catégories de population en dépendent ¹. Ces relations pourront être de qualité si la demande sociale est efficacement relayée par le Parlement, et qu'ainsi la première fonction des produits agricoles – à savoir assurer la subsistance humaine – est remplie dans les meilleures conditions environnementales, sanitaires et gustatives.

Cependant, aucune proposition n'envisage, à juste titre, l'application pure et simple de la procédure de codécision à l'ensemble du domaine agricole en raison, notamment, de la haute technicité de cette législation. Cette position est justifiée par des considérations de bonne gestion législative et est, d'ailleurs, conforme aux principes constitutionnels de la plupart des Etats membres, dans lesquels ce type de dossiers techniques échappe à la compétence législative exercée par l'assemblée parlementaire. Ainsi, seuls les dossiers dits essentiels devraient relever de la procédure de codécision. Quels critères appliquer alors pour les départir des questions dites techniques ? Cette question, tout comme les difficultés entraînées par la lourdeur de la procédure de codécision en matière de rapprochement des législations alimentaires, reste sans réponse.

Sans ignorer ces difficultés, il apparaît pourtant bien nécessaire d'emprunter tant à la procédure de consultation que de codécision afin d'obtenir un traitement procédural adapté aux exigences d'une bonne conduite des dossiers affectant la chaîne alimentaire et fondé sur un critère finaliste et non plus matériel. La modulation du champ d'application de l'une et de l'autre de ces procédures est donc bien à envisager.

La procédure de codécision doit trouver, à l'avenir, à s'appliquer lors de la définition des grandes orientations de politique agricole, comme la fixation du niveau de soutien de l'agriculture ², ou des textes cadres en matière alimentaire. Une procédure – associant à titre consultatif le Parlement européen – devrait être, par ailleurs, mise en œuvre pour les dossiers techniques, de larges pouvoirs étant alors confiés à la Commission.

Dans ce cas, les parlementaires devraient cependant bénéficier d'une information substantielle sur la conduite des dossiers dits techniques et – contrairement à l'état du droit positif – pouvoir exercer un certain contrôle. L'introduction d'une nouvelle prérogative au profit des parlementaires dans le traité mérite, en ce sens, d'être envisagée. Cette dernière devrait leur permettre, à la suite d'un vote d'initiative à une majorité renforcée, de revendiquer l'exercice de leur pouvoir de colégislateur pour tout dossier dit technique. Il est en effet apparu dans le cadre de la crise de la « Vache folle » que l'adoption de textes en apparence techniques, comme la décision relative à la levée de l'embargo pesant sur la

¹ Voir sur ces questions *supra* Partie II, Titre II, Chapitre II, Section 2, Paragraphe 2.

² Les mesures de soutien à l'agriculture recouvrent tout à la fois la détermination du niveau des prix et des aides directes octroyées aux agriculteurs.

production britannique ou aux matériaux à risque spécifié¹, pouvaient impliquer de vives discussions en raison de leurs incidences potentielles sur la santé de la population, desquelles le Parlement européen ne devrait pas être *ipso facto* écarté.



De telles questions, qui engagent l'avenir de l'intégration européenne², méritent un large débat dans le cadre diplomatique que constitue une Conférence intergouvernementale. En effet, toute modification des critères procéduraux, applicables à un domaine de compétence, a une incidence sur l'équilibre institutionnel communautaire, notamment quand les modalités de participation du Parlement européen au processus décisionnel sont en jeu. Au-delà, d'inévitables répercussions budgétaires sont également à envisager.

2. Les implications budgétaires significatives d'une modification de la procédure législative

Les dépenses imputables au budget de la Communauté sont traditionnellement classées en deux catégories : les dépenses obligatoires et non obligatoires³. La procédure budgétaire confère un pouvoir de discussion aux parlementaires pour les dépenses qui relèvent de la seconde catégorie, alors même qu'ils en sont dépourvus pour les premières. Dans le cadre de la Politique Agricole Commune, les dépenses liées à la gestion des marchés sont qualifiées de dépenses obligatoires⁴. Ce classement a certes mis le secteur agricole à l'abri d'un « marchandage budgétaire » annuel. Le Parlement européen s'est d'ailleurs prononcé, à une courte majorité, contre une résolution qui prévoyait l'abolition de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires. Pour certains députés, une telle suppression risquait en effet de porter atteinte au financement de la Politique Agricole Commune – et *in fine* aux intérêts agricoles français⁵.

L'absence de débat de fond a cependant, au fil des années, pérennisé des mécanismes sans nécessairement prendre en compte les évolutions structurelles et conjoncturelles : de véritables rentes de situation se sont instaurées et les objectifs initialement visés ont été quelque peu occultés. Dès lors, peut-on accepter la perpétuation d'un tel statu quo ? Qu'en est-il notamment des intérêts consommateurs, et plus largement du débat démocratique

¹ Voir *supra* Introduction Section 2, Paragraphe 1.

² G. Bertrand, « Quel bilan pour le traité d'Amsterdam ? », entretien, *L'année européenne – 1998, Revue du Groupe des Belles Feuilles*, pp. 56-58.

³ - N.-J. Brehon, *Le budget de l'Europe*, Ed. LGDJ, 1997, 231 pages, sp. sur la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires p. 33-34 ;

- La classification des lignes budgétaires en dépenses obligatoires ou en dépenses non obligatoires a été publiée : Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, JOCE n° C 194 du 28.07.1982, page 1.

⁴ Il faut noter, de plus, que la préparation budgétaire répondait, encore récemment, à une procédure particulière. En effet, seuls les services de la Direction générale – *Agriculture* – étaient impliqués. Dorénavant, ce travail est réalisé de concert avec la Direction générale du budget : faisant ainsi disparaître une spécificité de plus de la Politique Agricole Commune.

⁵ Position rapportée par J.-C. Pasty, président du groupe de l'union pour l'Europe : *Agence Europe*, 02-03.06.1997, n° 6986, p. 16.

européen, si le Parlement européen ne peut pas pleinement participer au débat budgétaire concernant un secteur majeur de la construction communautaire – l'agriculture ?

Une plus grande participation des députés lors des débats agricoles – à l'occasion de la mise en œuvre de la procédure de codécision évoquée précédemment – aurait comme conséquence de relancer, par ricochet, le débat sur la qualification des dépenses agricoles¹ et ainsi sur la place du Parlement à l'occasion du débat budgétaire.



Objet de l'attention de l'ensemble des acteurs du système communautaire, un vif débat s'est noué autour du secteur alimentaire. Il a donné lieu à de fortes tensions entre le Parlement européen et la Commission et des aménagements ont été apportés à la procédure législative, sous la pression de facteurs conjoncturels. Ces évolutions, conjuguées à la clarification des critères matériel et finaliste de la compétence communautaire en matière alimentaire, constituent les prémices d'une rénovation profonde de l'encadrement juridique du secteur alimentaire ; il reste alors à assurer des conditions d'exercice optimales des compétences détenues par la Communauté.

¹ C. Regnier-Heldmaier, « La distinction DO/DNO, instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire », *RMCUE*, 1994, n° 375, p. 94.

TITRE II

L'ADAPTATION SUBSEQUENTE DES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET EXECUTIVES

L'attention nouvelle accordée aux questions alimentaires a impulsé une réorganisation des contours matériels de la compétence législative détenue dans ce secteur par la Communauté et un enrichissement des finalités poursuivies. La législation, adoptée dans ce nouveau contexte, sera plus à même de former le corps du statut de l'alimentation. A la suite de cette première étape, la recherche des conditions de la pleine légitimité d'un tel statut s'impose. En effet, les phénomènes juridiques se structurent « *en équilibrant une double exigence, l'une d'ordre systématique, l'élaboration d'un ordre juridique cohérent, l'autre, d'ordre pragmatique, la recherche de solutions acceptables par le milieu, parce que conformes à ce qui lui paraît juste et raisonnable* »¹. Les développements qui précèdent font écho à la première de ces exigences², reste à s'intéresser à la seconde. Une attention particulière doit alors être portée au contenu des actes juridiques pour améliorer leur perception par les consommateurs communautaires, favoriser ainsi leur pleine acceptation et *in fine* optimiser l'application matérielle de la législation.

Cette recherche impose aux institutions communautaires de veiller à assurer l'adéquation entre la teneur des actes communautaires et les aspirations des individus, au premier rang desquelles s'inscrit la demande d'une réelle proximité entre le centre de décision, voire les centres de décision, et eux-mêmes³. Le contenu de législations adoptées conformément à de telles exigences peut conforter la légitimité du statut juridique de l'alimentation et permettre d'envisager leur application dans un environnement plus favorable. En empruntant aux méthodes de la Cour de justice⁴, il s'agit alors de favoriser le « *plein effet utile* »⁵ du droit alimentaire grâce à une proximité accrue (**Chapitre I**).

¹ C. Perelman, *Logique juridique – Nouvelle rhétorique*, Ed. Dalloz, Coll. Méthodes du droit, Paris, 1979, p. 173.

² Voir *supra* Partie I, Titre I.

³ Ces développements s'inscrivent dans une réflexion plus large et qui tendra à montrer l'évolution qui a affecté la notion de citoyen. Longtemps présenté comme un consommateur-sujet, il est aujourd'hui perçu comme un consommateur-acteur : voir *infra* Partie II, Titre I.

⁴ J. Guégan, *Les méthodes de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1979, 841 pages, pp. 557-581.

⁵ J.-D. Mouton, « Effet utile », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, 1993, 1180 pages, pp. 449-453.

Vient ensuite l'étape décisive de l'application du droit de l'alimentation. Cette étape implique l'exercice, successif ou simultané, de compétences d'exécution par la Communauté et les Etats membres. En effet, la mise en œuvre matérielle du droit de l'alimentation nécessite, bien souvent, l'adoption d'actes juridiques dits d'exécution. L'efficacité de ce corpus dépend donc également de l'organisation des compétences d'exécution normative détenues par la Communauté. Elles sont exercées, le plus souvent, par la Commission et, dans certains cas, par le Conseil. Les Etats membres mettent également en œuvre, au cas par cas, une compétence normative en vue de l'adoption d'actes juridiques d'exécution. Les compétences administratives d'exécution sont, quant à elles, détenues, sauf exception, directement par les Etats membres. Il revient, en effet, à ces derniers d'appliquer aux situations individuelles le droit communautaire.

La rénovation de l'ensemble de ces relations juridiques est de nature à favoriser une application pleine et entière de la législation alimentaire dans les différents Etats membres et par là même de renforcer l'efficacité du statut de l'alimentation (**Chapitre II**).

CHAPITRE I

L'ELABORATION DE LA LEGISLATION SOUS LE SIGNE D'UNE PROXIMITE ACCRUE

Aux termes du préambule¹ et des dispositions communes² du traité sur l'Union européenne, le pouvoir de décision doit être exercé à un niveau aussi proche que possible des citoyens, tout en étant finalisé par référence aux objectifs énumérés à l'article 2 UE. Les actes juridiques nécessaires pour remplir ces objectifs sont adoptés, respectivement, dans chacun des piliers³. En effet, l'Union est organiquement « *fondée sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité* »⁴. Le souci de satisfaire l'objectif d'une proximité accrue de l'Union à l'égard de ses citoyens⁵ doit donc être décliné, notamment dans le pilier communautaire de l'Union européenne⁶. La finalité poursuivie est de contribuer à rapprocher les citoyens des institutions et de participer, par là même, à la réduction du déficit démocratique – souvent évoqué⁷ – de la construction communautaire⁸.

¹ Considérant 12, Préambule UE.

² Article 1^{er}-2 UE.

³ D. Simon, « Commentaire de l'article A du traité sur l'Union européenne », in V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué, D. Simon (sous la direction de), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Ed. Economica, 1992, 1648 pages, p. 62.

⁴ Article 1^{er} alinéa 3 UE ; sur l'architecture du système communautaire : V. Constantinesco, « La structure du traité instituant l'Union européenne », *CDE*, 1993, n° 3-4, pp. 251-284.

⁵ Rappelons que la citoyenneté, dont jouissent les nationaux des Etats membres, est une citoyenneté de l'Union.

⁶ G. Isaac, « Le « pilier » communautaire de l'Union européenne, un « pilier » pas comme les autres », *CDE*, 2001, n° 1-2, pp. 45-90.

⁷ - D. Simon indique clairement que l'un des objectifs du traité sur l'Union européenne est de contribuer à la réduction du déficit démocratique de la construction communautaire, in V. Constantinesco, R. Kovar, J.-P. Jacqué, D. Simon (sous la direction de), *Traité instituant la CEE – Commentaire article par article*, Ed. Economica, 1992, 1648 pages, p. 2 ;

- C. Reich, « Qu'est ce que ... le déficit démocratique ? », *RMC*, 1991, n° 343, pp. 14-18 ;

- A. Pliakos, « L'Union européenne et le Parlement européen : y a-t-il vraiment un déficit démocratique ? », *RDP*, 1995, pp. 749-763 ;

- C.-M. Pimentel, « Le contrôle des Parlements nationaux peut-il pallier le déficit démocratique communautaire ? », *Revue Internationale de politique comparée*, 1995, pp. 531-552 ;

- S. Delmas-Darroze, « Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne », *RMUE*, 1999, n° 4, pp. 143-182 ;

- R. Bellamy, D. Castiglione, « The uses of democracy : reflections on the European democratic deficit », in E. Oddvar Eriksen, J.E. Fossum (edited by), *Democracy in the european Union – Integration through deliberation ?*, Ed. Routledge, London, 2000, 310 pages, pp. 65-84.

⁸ Voir en ce sens : Conseil extraordinaire de Birmingham – Déclaration relative à *Une Communauté proche de ses citoyens*, 16.10.1992, Bull. CE 10/1992.

Cet objectif de proximité doit guider l'action des autorités communautaires¹ et les conduire à user, avec circonspection², des compétences variées dont elles sont dotées en vertu du principe d'attribution des compétences³. Le Conseil invite, en ce sens, les Etats membres et la Commission « [...] à veiller à ce que toute mesure prise au niveau de la Communauté soit adéquate et nécessaire »⁴.

L'application des principes énoncés à l'article 5 CE alinéas 2 et 3⁵ contribue à réaliser cet exercice de discernement⁶. Le principe de subsidiarité⁷ – principe fondamental de mise en

¹ - Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 26-27.06.1992 : les chefs d'Etat et de gouvernements ont alors invité la Commission et le Conseil à engager d'urgence des travaux sur les mesures procédurales et pratiques de mise en œuvre du principe de subsidiarité : Bull. CE 6/1992, p. 11, point I.6 ;
- Voir pour la concrétisation de cette demande : Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité, 25.10.1993 : A. Tizzano, D. Vignes (sous la direction de), *Code de l'Union européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 914 pages, p. 511 ;

- Voir aussi : Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992, Annexe I, Partie A, Déclaration relative à *Une approche globale de l'application par le Conseil du principe de subsidiarité et de l'article 3B du TUE* : Bull. CE 12/1992, points I-15 à I-22 ; la valeur juridique des règles posées dans cette déclaration, analysées comme des lignes directrices non contraignantes, a été clarifiée par le protocole 7 qui accompagne le traité d'Amsterdam. Il en reprend les grandes lignes, ainsi que les dispositions essentielles de l'Accord interinstitutionnel adopté le 25.10.1993, précité, et de la Communication de la Commission sur les procédures de mise en œuvre du principe de subsidiarité, JOCE n° C 329 du 06.12.1993, page 135 ; voir sur cette question : K. Lenaerts, E. de Smijter, « Le traité d'Amsterdam », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1998, n° 46, pp. 25-36, sp. p. 33 ;

- Voir enfin : Avis du Comité des régions du 11.03.1999 sur le principe de subsidiarité « Vers une véritable culture de la subsidiarité ! Un appel du Comité des régions », JOCE n° C 198 du 14.07.1999, page 73.

² - Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, 21-22.06.1993 : le Conseil a constaté avec satisfaction la réduction du volume des propositions législatives contenues dans le programme de travail de la Commission pour 1993, Bull. CE 6/1993, point I-22 ;

- Cette tendance a depuis lors été confirmée ; voir en ce sens : Rapport de la Commission au Conseil européen sur l'application du principe de subsidiarité – 1994, COM (94) 533 final du 25.11.1994, page 24 ; Rapport annuel de la Commission au Conseil européen Mieux légiférer – 1999, COM (1999) 562 du 03.11.1999 ; Communication de la Commission Légiférer moins pour agir mieux : les faits, COM (1998) 345 final du 27.05.1998 ;

- La réduction du nombre de propositions présentées s'est également accompagnée de la révision de la législation existante : Rapport de la Commission au Conseil européen sur l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité, COM (93) 545 final du 24.11.1993.

³ Article 5 alinéa 1 CE.

⁴ Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché unique, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, page 1, point 22.

⁵ G. de Burca, « Proportionality and subsidiarity as general principles of law », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General principles of European Community law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, pp. 95-112.

⁶ S. Berrada, « Subsidiarité et proportionnalité dans l'ordre juridique communautaire », *RAE*, 1998, n° 1-2, pp. 48-61.

⁷ Article 5 alinéa 2 CE ; la notion de subsidiarité – largement politique – a innervé implicitement le droit communautaire notamment si l'on se réfère aux caractéristiques de la directive ou encore à la philosophie du principe de reconnaissance mutuelle. L'ex-article 130 R-4 du traité CE, inséré à l'occasion de l'AUE, a introduit, sans le nommer toutefois, le principe de subsidiarité dans l'ordre juridique communautaire. Le traité sur l'Union européenne a, quant à lui, consacré expressément ce principe ; voir sur ce point : C. Blumann, « Compétences communautaires et compétences nationales », in *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque organisé par la CEDECE, 6-7.10.1994, Angers, Ed. La documentation française, 1997, 697 pages, pp. 63-105, sp. p. 71 ; voir également : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, sp. « La subsidiarité dans les traités originaux », pp. 506-509 ;

- Son « inscription dans les dispositions communes du traité et sa définition en amplifient considérablement le rôle » : Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final du 10.05.1995, point 71. Le Tribunal de Première Instance a d'ailleurs précisé que « le principe de subsidiarité ne constituait pas, avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, un principe général de droit au regard duquel devait être contrôlée la légalité des actes communautaires » : TPI, 21.02.1995, SPO E.A. / Commission, aff. T-29/92, Rec. p. II- 289, point 331 ;

- Voir également : H. Bribosia, « Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres – Commentaire sur l'[ex]-article 3B du traité de Maastricht », *RMUE*, 1992, n° 4, pp. 165-188.

œuvre du droit communautaire – permet de déterminer le niveau d'exercice du pouvoir de décision¹. Le principe de proportionnalité² – principe général du droit³ – organise, quant à lui, la recherche de la juste intensité de l'intervention du niveau pertinent : la Communauté ou les Etats membres.

Un double examen s'impose alors : un test d'efficacité comparative⁴ des mesures susceptibles d'être adoptées au niveau national ou communautaire, conjugué à un test de l'intensité pertinente de la mesure projetée au regard de l'objectif poursuivi.

Au-delà des liens étroits entretenus entre ces deux principes, certaines différences méritent d'être notées. Le principe de proportionnalité⁵ « régit [...] l'exercice »⁶ de toutes les compétences attribuées à la Communauté. La conformité d'un texte communautaire vis-à-vis de ce principe conduit à « vérifier, en premier lieu, si les moyens que [le texte] met en œuvre pour réaliser l'objectif qu'il vise s'accordent avec l'importance de celui-ci et, en second lieu, s'ils sont nécessaires pour l'atteindre »⁷. En revanche, l'analyse de la pertinence d'une action communautaire au regard du principe de subsidiarité est menée uniquement dans le champ des compétences partagées. Le principe de proportionnalité complète ainsi le principe de subsidiarité⁸ dans ce premier domaine de compétences, alors même qu'il s'applique de façon autonome dans le champ des compétences exclusives.

La détermination du niveau d'action le plus adapté dans le secteur de l'alimentation doit permettre de garantir aux acheteurs de produits alimentaires une prise en compte effective

¹ Voir pour une analyse complète : L. Benoit, *Les principes structurants de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 114 pages.

² - Article 5 alinéa 3 CE ;

- T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages, sp. pp. 89-123 : Chapter III « The Principle of Proportionality : review of Community measures ».

³ - « Principes inhérents à tout système de droit organisé, ce qui explique qu'ils traduisent le plus souvent des exigences de la technique ou du commerce juridique et que le juge n'éprouve pas d'ordinaire la nécessité de les rattacher à une origine particulière » : J. Boulouis, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Ed. Dalloz, 1991, tome 1, 5^{ème} édition, 470 pages, p. 80 ;

- « Recourse to general principles as a source of law may be made by a Court either as a result of an express reference contained in a legal text or spontaneously by the Court itself in order to fill a gap in written law » : T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, précité, pp. 9-16 « The general principles as a source of Community law », sp. p. 9 ; l'auteur emprunte à D. Simon la distinction entre les « renvois obligatoires » et « les références spontanées » ; voir en ce sens : D. Simon, « Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire ? », *Droits*, 1991, n° 14, pp. 73-86.

⁴ La Commission utilise également l'expression de « test de la valeur ajoutée », qui implique l'examen de divers facteurs tels que les économies d'échelle escomptées, le coût de l'inaction, les risques de distorsions de concurrence : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité, Bull. CE 10/1992.

⁵ La Cour a déclaré que « le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché » : CJCE, 17.05.1984, *Denkavit Nederland / Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, aff. 15/83, Rec. p. 2171 ; voir également : R. Kovar, « Ordre juridique communautaire – Sources non écrites – Hiérarchie des normes », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 411, 1994, point 12.

⁶ C. Blumann, « Compétence communautaire et compétence nationale », in J.-C. Masclet (sous la direction de), *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque organisé par la CEDECE, 6-7.10.1994, Angers, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 63-105, sp. p. 69.

⁷ CJCE, 23.02.1983, *Fromençais / FORMA*, aff. 66/82, Rec. p. 395.

⁸ « [...] cette action respecte à l'évidence le principe de proportionnalité, en tant que complément du principe de subsidiarité [...] » : Considérant 14, Décision 3052/95 du Parlement européen et du Conseil du 13.12.1995 établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, JOCE n° L 321 du 30.12.1995, page 1.

de leurs attentes. Cette étape repose sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité – principe régulateur¹ de l'exercice de compétences imbriquées² – (Section 1). L'action communautaire sera, par ailleurs, d'autant mieux ressentie et acceptée par les citoyens que son intensité sera adaptée à l'objectif recherché, pour assurer notamment le respect, voire la protection, de la diversité alimentaire dans le cadre du Marché commun (Section 2).

SECTION 1 : L'identification du niveau d'action pertinent guidée par le principe de subsidiarité

La satisfaction du principe de subsidiarité impose de concilier deux impératifs : favoriser le niveau de décision le plus adapté – national ou communautaire – et l'efficacité maximale de la législation envisagée. L'appréciation doit donc aller au-delà d'une analyse strictement spatiale et prendre en compte des critères qualitatifs. En d'autres termes, la validation d'une proposition de texte, à travers le prisme du principe de subsidiarité, se traduit par l'identification simultanée de la plus grande efficacité communautaire et de la moindre efficacité nationale³.

Aux termes de l'article 5 alinéa 2 CE, seuls les domaines d'action qui ne donnent pas lieu à l'exercice de compétences exclusives⁴ entrent dans le champ d'application de ce principe. Dès lors, il convient de s'interroger sur la nature des compétences attribuées aux institutions communautaires dans le secteur alimentaire. Les compétences détenues par la Communauté, en effet, lui sont attribuées en totalité ou exercées conjointement avec les Etats membres. Dans ce dernier cas, il faut identifier systématiquement l'autorité, communautaire ou nationale, la mieux à même d'exercer le pouvoir susceptible de donner corps à la compétence normative. Le principe de subsidiarité⁵ – principe de régulation des compétences détenues conjointement par la Communauté et les Etats membres – trouve alors à s'appliquer⁶.

¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, p. 253.

² V. Constantinesco, « La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres – L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité », in C. Engel, W. Wessels (sous la direction de), *From Luxembourg to Maastricht, Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Ed. Europa Union Verlag – College of Europe, Bonn, 1992, 171 pages, pp. 109-138, sp. p. 123.

³ L'article 5 alinéa 2 CE est, à ce titre, plus exigeant que l'article 130 R-4 du traité CE dans sa version antérieure au traité sur l'Union européenne ; voir sur ce point : G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, Coll. Droit Sciences Economiques, 1994, 4^{ème} édition, 328 pages, p. 50.

⁴ Historiquement la notion de compétence exclusive a été façonnée par la Cour de justice pour répondre à l'obligation de résultat pesant sur les institutions communautaires de réaliser les quatre libertés constitutives du Marché commun et les politiques communes indispensables à son établissement : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992, point 2.2.1.

⁵ Article 5-2 CE.

⁶ - De nombreuses interventions ont précisé les modalités de mise en œuvre du principe de subsidiarité ; voir en

Cependant, « l'absence de critères juridiques formels de répartition des pouvoirs qui reviennent à la Communauté et aux Etats membres »¹ rend l'utilisation de ce principe complexe.

Cette absence de typologie expresse impose de rechercher la qualification des compétences dont la Communauté est dotée dans le secteur de l'alimentation (I), avant de dégager la portée du principe de subsidiarité dans ce secteur² (II).

I. - Le préalable de la qualification des compétences exercées dans le secteur de l'alimentation

La Communauté exerce dans le secteur alimentaire des compétences variées, dont la qualification n'est pas aisée d'autant plus qu'elles chevauchent deux domaines d'action : la politique agricole (A) et le Marché intérieur (B).

A. La Politique Agricole Commune marquée du sceau lézardé de l'exclusivité communautaire

La qualification théorique de la compétence agricole est difficile à établir (1), alors même que l'étude de sa traduction opérationnelle apporte des éléments de discussion intéressants (2).

1. Une tendance doctrinale en faveur d'une compétence agricole exclusive

Entre compétence partagée et compétence exclusive, il n'est pas aisé de classer la compétence agricole. S'il était possible de lire que « [...] le fonctionnement et le développement du Marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune des Etats membres »³ et que « l'agriculture constitue, au départ, une « compétence concurrente » de la Communauté »⁴ : qu'en est-il aujourd'hui ?

particulier : Déclaration de Birmingham *Une Communauté plus proche de ses citoyens*, Conseil européen de Birmingham, 16.10.1992 : Bull. CE 10/1992, p. 9, point I.7 – Annexe I ; Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992 : Bull. CE 12/1992, p. 10, point I.4 et p. 13, Annexe 1 à la partie A : « Approche globale de l'application par le Conseil du principe de subsidiarité et de l'article 3B du traité sur l'Union européenne ».

- Les principes alors dégagés ont été entérinés dans le septième Protocole *sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, accompagnant le traité d'Amsterdam : Traité d'Amsterdam, Ed. OPOCE, 1997, 144 pages, p. 105 ;

- Voir J. Raux, « De la CEE à la Communauté européenne : ce qui change dans le traité de Rome », *Regards sur l'actualité – Spécial Maastricht*, Ed. La documentation française, 1992, n° 180, pp. 23-49, sp. pp. 33-36 ; P.-A. Feral, « Le principe de subsidiarité à la lumière du traité d'Amsterdam », *RAE*, 1998, n° 1-2, pp. 76-82.

¹ G. Strozzi, « Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne : une énigme et beaucoup d'attentes », *RTDE*, 1994, n° 3, pp. 373-390, p. 374.

² Nous nous limiterons à la dimension juridique du principe de subsidiarité. Ce principe pourrait tout aussi bien être analysé selon une approche politique ou philosophique ; voir sur ce point : J.-L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Ed. Ellipses, Coll. Le droit en question, Paris, 1997, 126 pages, sp. : Partie 3 « L'ambiguïté du principe de subsidiarité », pp. 105-126.

³ Ex-article 38-4 du traité CE ; la référence aux Etats membres a depuis lors été abandonnée : Article 32-4 CE.

⁴ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 383

Certains auteurs qualifient la compétence agricole de compétence concurrente¹, sans que les dispositions du traité n'apportent de précisions sur ce point. La jurisprudence de la Cour est, quant à elle, silencieuse. Elle a pourtant bien reconnu l'existence de compétences exclusives dans certains secteurs comme, par exemple, la politique commerciale commune. La Cour de justice a considéré, en effet, que seul l'exercice de « *la compétence en matière de politique commerciale transférée dans son ensemble à la Communauté* »² est susceptible d'assurer la satisfaction de « *l'intérêt global de la Communauté* »³. L'article 133 CE fait d'ailleurs référence à la nécessité pour la Communauté de s'appuyer sur des « *principes uniformes* », fondements de la politique commerciale commune. La Cour de justice⁴ a eu l'occasion, depuis lors, de circonscrire le champ de la compétence communautaire exclusive⁵ en mettant « *un terme à l'approche ouverte [qu'elle] avait de la notion de politique commerciale commune* »⁶ qui, de fait, s'est trouvée essentiellement limitée au commerce des marchandises⁷. Le traité d'Amsterdam a cependant été l'occasion d'introduire une nouvelle disposition⁸ qui prévoit la possibilité, à l'unanimité des Etats membres, d'étendre les mécanismes de la politique commerciale commune « *aux négociations et accords internationaux concernant les services et les droits de propriété intellectuelle* »⁹. L'entrée en vigueur du traité de Nice apportera, quant à elle, de nouvelles modifications¹⁰.

La Cour a également considéré que « la Communauté dispose, sur le plan interne, du pouvoir de prendre toute mesure tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer »¹¹, en d'autres termes la compétence législative relative aux « mesures destinées à la conservation des ressources maritimes appartient pleinement et définitivement à la

pages, p. 291.

¹ - G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, 1994, 4ème édition, 328 pages, p. 46;

- Voir également : Rapport de la Commission du 26.06.1975 sur le projet d'Union européenne, Bull. CE, Supplément 5/1975, point 14 ; la Commission a classé les compétences exercées en vertu de l'ex-article 43 du traité CE relatif à la Politique Agricole Commune parmi les compétences concurrentes.

² CJCE, 15.12.1976, *Donckerwolcke / Procureur de la République*, aff. 41/76, Rec. p. 1921, point 32.

³ CJCE, 11.11.1975, *Arrangement OCDE concernant les dépenses locales*, Avis 1/75, Rec. p. 1355.

⁴ CJCE, 15.11.1994, *Accords GATs et TRIPs*, Avis 1/94, Rec. p. I-5267 ; J. Bourgeois, « L'Avis de la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay round : un avis mitigé », *RMUE*, 1994, n° 4, pp. 11-24 ; l'entrée en vigueur du traité de Nice apportera des modifications quant à la délimitation des compétences de la Communauté.

⁵ Décision 94/800 du Conseil du 22.12.1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay – 1986-1994, JOCE n° L 336 du 23.12.1994, page 1.

⁶ C. Kaddous, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la CJCE*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 551 pages, sp. pp. 196-204.

⁷ F.-P. Martin, T. Flory, « Remarques à propos des Avis 1/94 et 2/92 de la CJCE au regard de l'évolution de la notion de politique commerciale commune », *CDE*, 1996, pp. 379-400.

⁸ E. Neframi, « Quelques réflexions sur la réforme de la politique commerciale par le traité d'Amsterdam : le maintien du *statu quo* et l'unité de représentation internationales de la Communauté », *CDE*, 1998, n° 1-2, pp. 137-159.

⁹ Article 133-5 CE.

¹⁰ P. Vincent, « Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce : du nouveau pour le praticien ? », *Journal des tribunaux – Droit européen*, mai 2001, n° 79, pp. 105-110, sp. pp. 105-108 : « La nouvelle définition de la politique commerciale commune – article 133, ex-article 113 CE ».

¹¹ CJCE, 14.07.1976, *Krämer, e. a.*, aff. jointes 3/76, 4/76, 6/76, Rec. p. 1279.

Communauté »¹. Elle a ainsi consacré une compétence exclusive au bénéfice de la Communauté en matière de gestion des ressources halieutiques.

La Cour n'a pas attribué expressément une qualification de ce type aux compétences agricoles². Les Etats ont même conservé, sous le contrôle des juridictions nationales, le pouvoir d'adopter des mesures unilatérales relatives à la fixation des prix ou à d'autres aspects de la gestion des marchés agricoles, à la condition de ne pas porter atteinte aux dispositifs communautaires³, ainsi « *les limitations apportées au pouvoir des Etats membres n'ont pas un caractère absolu mais sont uniquement fonction de l'observation rigoureuse des objectifs et du fonctionnement des organisations communes* »⁴. Ces éléments abondent alors en faveur d'une compétence agricole partagée. Des auteurs limitent d'ailleurs, explicitement, les compétences dites exclusives de la Communauté aux domaines de la politique commerciale commune et de la conservation des ressources halieutiques au titre de la Politique Commune de la Pêche⁵.

En revanche, d'autres analyses conduisent à classer tout ou partie⁶ des compétences agricoles dans la catégorie des compétences exclusives⁷. Cette approche semble contradictoire avec les développements précédents et seul le recours à la distinction, introduite au sein même des compétences exclusives⁸, entre compétences exclusives par nature⁹ et compétences exclusives par exercice¹⁰ permet d'expliquer le recours à une telle qualification.

Une compétence exclusive par nature s'entend d'une compétence nationale transférée intégralement à la Communauté en vertu du traité. Une compétence exclusive par exercice désigne, quant à elle, une compétence initialement concurrente et exercée par la Communauté avec une intensité normative telle que les actes adoptés dans le domaine concerné forment une réglementation complète, qui ne laisse plus de place à l'action des Etats membres. Cette seconde catégorie de compétences exclusives est donc fondée sur le droit dérivé, alors même que la première trouve son fondement dans le droit originaire.

¹ CJCE, 05.05.1981, *Commission / Royaume-Uni*, aff. 804/74, *Rec.* p. 1045.

² La déclaration faite par la Communauté lors de son admission à la FAO va d'ailleurs dans le même sens et n'est par remise en cause par la Cour : CJCE, 19.03.1996, *Commission / Conseil* – arrêt « FAO », aff. C-25/94, *Rec.* p. I-1469, point 43.

³ CJCE, 12.07.1979, *Grosoli*, aff. 223/78, *Rec.* p. 2362.

⁴ A. Tizzano, « Les compétences de la Communauté », in *Trente ans de droit communautaire*, Ed. OPOCE, 1982, 536 pages, pp. 45-72, sp. p. 70.

⁵ G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, 1994, 4ème édition, 328 pages, sp. pp. 46-47 ; R. Kovar, « Compétences des Communautés européennes », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 420, 1990, point 64.

⁶ A ce titre C. Blumann considère que « *le noyau dur de la Politique Agricole Commune (notamment les OCM) relève de la compétence exclusive de la Communauté* » : C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, 1996, 555 pages, p. 356.

⁷ Voir en ce sens : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992, page 127, point 2.2.1.

⁸ K. Lenaerts, P. Van Ypersele, « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du traité CE », *CDE*, 1994, n° 1-2, pp. 3-85, sp. p. 20.

⁹ Voir en ce sens à propos de l'ex-article 113 du traité CE : CJCE, 11.11.1975, *Arrangement concernant les dépenses locales* – OCDE, Avis 1/75, *Rec.* p. 1355 ; CJCE, 15.12.1976, *Donckerwolcke / Procureur de la république*, aff. 41/76, *Rec.* p. 1921.

¹⁰ CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil* – Arrêt dit « ATER », aff. 22/70, *Rec.* p. 263, point 9.

La définition de l'encadrement du secteur agricole a fait l'objet d'une forte concurrence entre les sphères d'action nationale et communautaire et, en l'occurrence, « *le droit dérivé [...] a exclu progressivement l'action des Etats membres* »¹. Cette évolution a été facilitée par le caractère général de l'attribution de compétence effectuée par les Etats membres au profit de la Communauté. En effet, l'ensemble du secteur économique relatif à l'agriculture est concerné² et, de fait, la compétence attribuée, exercée initialement de manière concurrente, s'est peu à peu muée en une compétence exclusive par exercice, à la suite de l'adoption d'un corpus juridique communautaire particulièrement dense³.



Une forte intensité normative caractérise le secteur agricole et incline certains auteurs à classer la compétence agricole dans la catégorie des compétences exclusives. Une telle qualification n'est cependant pas sans conséquences.

En effet, aux termes de l'article 5 alinéa 2 CE, l'application du principe de subsidiarité se trouve écartée dans le cadre de compétences dites exclusives, sans qu'une distinction ne soit introduite entre les compétences exclusives par nature ou par exercice⁴. Dès lors, retenir une présomption de compétences exclusives par exercice entraîne *ipso facto* l'exclusion de l'application du principe de subsidiarité dans le secteur agricole. Il paraît bien difficile de s'en tenir à cette solution contraire, d'une part, à la démarche générale de la Communauté et remise en cause, d'autre part, par les faits.

2. Une compétence exclusive difficile à établir au regard de l'évolution de la Politique Agricole Commune

La compétence agricole se traduit par l'adoption d'actes juridiques fondés sur l'article 37 CE. L'unicité du fondement juridique utilisé ne doit pas occulter la diversité des questions abordées. La politique agricole ne se limite pas, en effet, aux seuls mécanismes d'organisation des marchés agricoles. Des actions à vocation structurelle se sont parallèlement développées⁵. Le volet structurel de la Politique Agricole Commune contribue ainsi à satisfaire des objectifs, également poursuivis au titre de la politique régionale de la Communauté. Dans ce domaine, « *la subsidiarité [...] s'imposait [...] : la politique régionale et l'aménagement du territoire relèvent [en effet] en premier lieu de la compétence nationale et la Communauté n'intervient que pour apporter un plus dans certains domaines* »⁶. La politique régionale, orientée vers la recherche d'une plus grande cohésion économique et sociale du territoire communautaire, permet notamment à des acteurs,

¹ K. Lenaerts, P. Van Ypersele, *précité*, p. 21.

² G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed Masson, 1994, 4^{ème} édition, 328 pages, p 41.

³ Il était d'ailleurs prévu que « *les règlements et décisions adoptés par le Conseil [...] feront de la politique agricole, à la fin de la période de transition [...] une question entièrement communautaire* », Cinquième rapport général d'activité de la Communauté Economique Européenne - 1962, Ed. OPOCE, 1963, p. 149.

⁴ H. Bribosia, « Subsidiarité et répartition des compétences », *RMUE*, 1992, n° 4, pp. 165-188, sp. p. 181.

⁵ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, *op. cit.*, Chapitre III, Paragraphe 1 : « Nécessité et genèse d'une politique de structure communautaire », pp. 231-235.

⁶ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, *op. cit.*, p. 389.

nationaux ou locaux, d'obtenir le concours d'instruments financiers : les fonds structurels. Le fonctionnement de ces derniers repose sur l'instauration de relations étroites, fondées sur le principe de partenariat ¹, entre la Communauté et les échelons administratifs nationaux. Ces derniers jouent un rôle actif lors de l'élaboration de la politique régionale et ont vocation à appliquer les mesures structurelles communautaires. Tous les acteurs concernés – publics et privés – sont ainsi sollicités afin d'assurer une définition de cette politique et une gestion adaptées aux besoins locaux. Une logique de subsidiarité a donc trouvé là à s'épanouir, avant même la consécration expresse de ce principe dans le droit originaire depuis le traité sur l'Union européenne. En raison des liens étroits qui unissent la politique régionale et le volet structurel de la Politique Agricole Commune, l'influence du principe de subsidiarité ne peut être négligée dans ce dernier secteur. La pertinence de la qualification de compétence exclusive pour ce volet de la Politique Agricole Commune doit alors être nuancée.

Dès lors, les deux domaines qui coexistent au sein de la Politique Agricole Commune – les actions socio-structurelles et l'organisation des marchés agricoles –, semblent devoir être dissociés quant à la qualification juridique des compétences normatives exercées. A ce stade de l'analyse, la qualification de compétence exclusive en matière de Politique Agricole Commune ne peut donc valoir que pour les seules compétences destinées à assurer le fonctionnement des marchés agricoles. La nature des mesures adoptées dans ce cadre fait, elle-même, l'objet d'importantes évolutions. Celles-ci pourraient-elles conduire à remettre également en cause la qualification des compétences exercées ?

La réforme de la Politique Agricole Commune, adoptée en 1992, a posé les fondements d'un nouveau mode de gestion des marchés agricoles. Cette réforme était fondée sur une baisse des prix garantis, compensée par le versement aux producteurs d'aides dites directes. Cette nouvelle organisation introduit une séparation partielle entre la politique des marchés et les mesures de soutien des revenus. La réforme de la Politique Agricole, adoptée en 1999 ², confirme aussi un certain désengagement des autorités publiques quant au soutien financier des prix des marchés agricoles et la volonté concomitante d'accroître le rôle des mécanismes économiques classiques – fondés sur le rapport entre l'offre et la demande – lors de la détermination du niveau de ceux-ci ³. Une « *plus grande incertitude* » ⁴ caractérise alors la détermination des prix, davantage conditionnée par les exigences des marchés.

¹ Partenariat : « *concertation étroite [...] entre la Commission, l'Etat membre ainsi qu'avec les autorités et les organismes désignés par l'Etat membre dans le cadre des règles nationales et pratiques actuelles, notamment les autorités régionales et locales et les autres autorités publiques compétentes, les partenaires économiques et sociaux, toute autre organisme approprié dans ce cadre* » : Règlement 1260/1999 du Conseil du 21.06.1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels, JOCE n° L 161 du 26.06.1999, page 1.

² La Commission a fixé les grandes lignes de la réforme qu'elle appelle de ses vœux : Communication de la Commission *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997. Cette dernière a été approuvée par le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997. Ce dernier a, quant à lui, conclu à la nécessité « *de poursuivre, d'approfondir, d'adapter et de compléter le processus de réforme entamé en 1992* » : *Agence Europe*, Edition spéciale, 14.12.1997, point 38.

³ Communication de la Commission *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, p. 4.

⁴ B. Peignot, « Le contrôle du marché par les opérateurs économiques », *RDR*, 1997, n° 256, pp. 474-483, sp. p. 474.

« *Un développement plus rationnel de la production agricole* » ne pouvait faire l'économie d'une telle évolution¹ et complète les mesures d'encadrement de la production, adoptées notamment sous la forme de quotas. L'un des objectifs est alors de parvenir à un niveau de prix des produits agricoles communautaires compatible avec le niveau de la demande et des prix mondiaux. Il s'agit ainsi de permettre à la production communautaire de répondre à la demande internationale, sans être restreinte par les règles du commerce mondial qui limitent le volume des exportations susceptibles d'être subventionnées. L'action de la Communauté en matière de politique des marchés agricoles se trouve alors clairement guidée par la volonté d'assurer la compétitivité de l'agriculture dans une perspective mondiale.

Cette orientation ne peut pas, cependant, négliger la nécessité de compenser les conséquences sociales de ces évolutions² et de satisfaire également des demandes non marchandes comme la qualité des produits ou le respect de l'environnement. Un soutien financier adapté à la satisfaction de besoins de ce type, déterminants pour l'avenir d'une agriculture européenne durable, doit ainsi compléter les mécanismes agricoles. Une véritable stratégie globale de soutien de l'espace rural est d'ailleurs esquissée par la Commission à travers une politique rurale intégrée. Son analyse dépasse toutefois le cadre de notre étude.

Lors de la phase de préparation de la réforme dite de l'an 2000, la Commission souhaitait confirmer l'approche, amorcée en 1992 puis en 1995, en faveur d'une plus grande dissociation entre le versement des aides et les quantités produites. Elle souhaitait ainsi amorcer une direction nouvelle pour redéfinir les champs, les modalités de l'action de la Communauté³ et donner, consécutivement, une nouvelle définition du rôle des échelons nationaux. L'audace de ces propositions résidait dans la volonté de se départir d'une utilisation centralisée des compétences détenues par la Communauté dans le domaine agricole, alors présentée comme inadaptée⁴ et de favoriser, plus avant, la territorialisation de la Politique Agricole Commune, processus intimement emprunt de subsidiarité.

La Commission a proposé de recourir aux mécanismes de la décentralisation⁵. Comment analyser cette proposition ? Le recours à la décentralisation ne peut être qu'une « *démarche seconde supposant une centralisation préalable, en quelque sorte initiale, qu'il faut*

¹ Premier rapport de la Commission sur la Cohésion économique et sociale – 1996, COM (96) 542 du 06.11.1996.

² Ce volet de l'action communautaire quoique tout à fait déterminant reste cependant en dehors de notre champ d'investigation.

³ - Dans la logique de dissociation des aides versées aux agriculteurs par rapport aux volumes produits, conforme aux orientations agricoles de l'OMC, la Communauté verrait son action centrée sur l'administration des aides directes bien plus que sur la gestion des mécanismes d'intervention ; voir Communication de la Commission *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, page 31.

- D'ailleurs dès le début 1996, le Commissaire à l'agriculture F. Fischler prit fait et cause en faveur d'une gestion des mesures d'exécution au niveau national, voire régional : Session plénière du Parlement européen, février 1996, *Agence Europe*, 16.02.1996, n° 6668, p. 11.

⁴ F. Martin, *Le centralisme de la Politique Agricole Commune en question*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Rennes 1, 1995, 131 pages.

⁵ Les expressions employées peuvent susciter certaines confusions, il est parfois fait référence à la notion de déconcentration. Aux termes du droit administratif français, cette technique de gestion administrative aboutirait à déléguer à des agents régionaux des pouvoirs de décision, ces derniers restant soumis à un contrôle hiérarchique communautaire. Ce caractère est tout à fait inadapté au système communautaire. Si cette expression devait être retenue, son contenu devrait être adapté au contexte communautaire ; voir pour les traits caractéristiques de la déconcentration : P. Pactet, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, Ed. Colin, 1998, 17^{ème} édition, 587 pages, sp. p.47.

contrecarrer »¹. Plusieurs formes de décentralisation existent dont la « *décentralisation territoriale* [qui est] *une des formes les plus efficaces et les plus séduisantes de l'autogestion administrative* »². Elle suppose la réunion de trois conditions³. Il faut, tout d'abord, choisir une collectivité dotée de la personnalité juridique et de dimension suffisante ; lui garantir, ensuite, une certaine autonomie et de réels pouvoirs de décision ; enfin, lui adjoindre des ressources financières propres susceptibles de lui permettre de mener à bien les projets arrêtés.

La démarche de décentralisation⁴ proposée par la Commission, qui répond à l'objectif de la Communauté de situer son action à un niveau pertinent d'action, s'inspirait de ce schéma. La Commission souhaitait centrer l'activité législative communautaire sur la définition des grandes orientations et confier aux autorités nationales le soin de compléter, en fonction des particularités nationales ou locales, le dispositif normatif communautaire⁵ notamment dans le cadre de la gestion des quotas d'aides et de production – qui instituent autant de « droits à produire ». La logique qui sous-tend la création de ces mesures a bel et bien introduit une dimension éminemment territoriale au sein des Organisations Communes de Marché. Elle implique une nécessaire coopération loyale des Etats membres, pour l'adaptation en conséquence des législations nationales dans les domaines relevant de leur compétence – notamment au regard du régime de la propriété ou encore des baux ruraux. Les propositions de la Commission confirmaient le sens des évolutions précédentes, qui laissent une réelle place à une logique de subsidiarité.

Complétant la démarche de décentralisation proposée, la Commission envisageait également un mode de financement original des mesures de compensation directe de la baisse des prix garantis. Une partie de cette compensation, imputée au budget communautaire, devait être versée aux Etats membres sous la forme d'une enveloppe globale sans affectation expresse⁶. La répartition de ces fonds revenait alors aux Etats dans le respect de critères communautaires, comme par exemple le respect d'exigences relatives à la protection de l'environnement. En dehors de ces grandes orientations, les Etats devaient librement fixer des priorités nationales, voire régionales, en fonction de leurs propres spécificités⁷. Seul, le respect d'un principe de saine concurrence et de non-discrimination aurait limité la marge de manœuvre des Etats.

¹ J. Baguenard, *La décentralisation*, Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, 1988, 128 pages, sp. p. 5.

² P. Pactet, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, op. cit., p. 48.

³ P. Pactet, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, op. cit., p. 48.

⁴ Rappelons ici que la référence à la notion de décentralisation ne renvoie pas strictement à la notion connue en droit administratif.

⁵ Ces développements ne concernent en aucun cas l'exercice de la compétence normative d'exécution voir sur ce point *infra* Partie I, Titre II, Chapitre II.

⁶ Les aides directes pourraient être financées à hauteur de 30% par ces enveloppes nationales dans les secteurs bovin et laitier.

⁷ En effet, la Commission entendait accorder « conformément au principe de subsidiarité, un pouvoir d'appréciation plus large [...] aux Etats membres pour décider de l'attribution d'une partie des aides directes aux éleveurs de bovins et de vaches laitières. », Communication de la Commission Agenda 2000 : les propositions législatives : Vue d'ensemble, COM (1998) 182 final, 18.03.1998, page 3.

Le débat a enfin porté sur la possibilité d'introduire un cofinancement national à côté du financement assuré exclusivement sur la base de fonds communautaires¹. Les discussions ont été nourries sur ce point². Une telle évolution aurait conforté le rapprochement de la Politique Agricole Commune et de la politique régionale³ quant à leur mode d'élaboration et à leurs mécanismes de financement. Plus généralement, les évolutions amorcées tendaient à concevoir et à décider les grands traits de la politique agricole au niveau communautaire, à charge pour les Etats membres d'en préciser les termes. Le recours à de telles dispositions-cadres rappellerait, par ailleurs, les techniques utilisées dans le cadre de la Nouvelle approche développée pour réaliser le Marché intérieur.

Une telle décentralisation devait s'accompagner de garde-fous pour éviter « *tout risque de distorsion de concurrence ou de renationalisation de la Politique Agricole Commune* » : référence expresse a alors été faite au principe de subsidiarité. Le recours à ce principe de régulation devait permettre de départir les questions relevant du niveau d'action communautaire ou national⁴. La Commission promouvait à travers ces propositions une nouvelle politique agricole.

Le Conseil des ministres, compétent pour entériner les propositions de la Commission, les a cependant profondément modifiées⁵. Il a rencontré certaines difficultés pour parvenir à un accord définitif et le Conseil européen a été amené à se prononcer⁶. Il a confirmé l'approche retenue par le Conseil « *fondée sur la solidarité et la rigueur budgétaire* »⁷ et les décisions adoptées sont restées en-deçà des propositions de la Commission.

Cela dit l'analyse de la Politique Agricole Commune depuis le début des années 90 met en lumière de profondes évolutions. La place des Etats, en raison de l'introduction de mécanismes fondés sur une approche territoriale, a été considérablement renforcée et la qualification de compétence exclusive attribuée aux compétences agricoles quant au fonctionnement des marchés peut s'en trouver remise en cause. « *La réversibilité du dessaisissement des Etats membres* »⁸ semble, peu à peu, se confirmer en ce domaine. A

¹ Le principe de solidarité financière prévaut pour l'ensemble des dépenses liées à l'organisation commune des marchés agricoles ; il en est autrement en matière de politique des structures dont le financement est assuré conjointement par la Communauté et les Etats membres ; voir G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 267.

² Voir sur ce point : Rapport général sur la situation de l'agriculture dans l'Union européenne – 1998, Ed. OPOCE, 1999, 533 pages, sp. pp. 25-27 « Agenda 2000 » ; le Conseil des ministres de l'agriculture a ainsi « *confirmé sa ferme volonté de continuer à gérer la politique agricole commune et de réaliser sa réforme en respectant la discipline budgétaire applicable à l'Union européenne* », 23-24.10.1998, Communiqué à la presse, 13171/98 (Presse 405 - G), p. 7 ; Résolution du Parlement européen du 19.11.1998 sur l'Agenda 2000 et la réforme de la Politique Agricole Commune, JOCE n° C 379 du 07.12.1998, page 238.

³ « Le nouveau visage de la politique régionale : des aides concentrées, des financements ciblés et une gestion décentralisée » : *L'Europe sans frontières*, Ed. OPOCE, 2000, n° 6-7, pp. 3-4.

⁴ Voir J. Raux, « Quelles subsidiarités pour la Politique Agricole Commune réformée ? », in C. Flaesch Mougin (sous la direction de), *Quel avenir pour la Politique Agricole Commune*, Ed. Apogée, Rennes, 1996, 238 pages, pp. 85-101.

⁵ Conseil des ministres de l'agriculture 23-24.11.1998, *Agence Europe*, 20.11.1998, n° 7346, page 7.

⁶ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Vienne, 11-12.12.1998 : Bull. UE 12/1998, p. 15, point I.6 : « Agenda 2000 ».

⁷ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Vienne, 11-12.12.1998, précitées, point 57-4^{ème} tiret.

⁸ K. Lenaerts, P. Van Ypersele, « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'[ex]-article 3B du traité

travers les propositions de la Commission, il ne s'agissait pas de démanteler la Politique Agricole Commune mais bien plus de développer une cogestion intégrale de ce domaine vital pour le projet européen.

Ces discussions de nature politique témoignent de l'évolutivité de la Politique Agricole Commune. Notons, de plus, certains apports jurisprudentiels. La Cour de justice détient le pouvoir de combler les lacunes juridiques du système communautaire et certaines de ses décisions apportent ainsi des précisions quant à la qualification expresse des compétences agricoles attribuées à la Communauté¹. La Cour de justice, à l'occasion d'un contentieux mettant en jeu l'exercice des pouvoirs en matière de gestion financière de la Politique Agricole Commune, a ainsi considéré qu'elle était en présence d'une compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres². Cette jurisprudence confirme ainsi le caractère pour le moins obsolète de toute affirmation allant dans le sens de l'existence d'une compétence agricole pleinement exclusive.



Le débat contentieux sur la nature de la compétence agricole ne doit pas être occulté et il sera, tôt ou tard, relancé au niveau politique dans la perspective, notamment, de l'adhésion de nouveaux Etats membres.

La situation actuelle est en quelque sorte marquée par l'existence d'une compétence agricole hybride³. Certains domaines relèvent, en effet, du champ des compétences exclusives, notamment l'édiction du cadre général de fonctionnement des Organisations Communes de Marché, fondement irréductible de la Politique Agricole Commune. D'autres domaines, comme les mesures accompagnant la réalisation de la politique agricole, relèvent de la catégorie des compétences partagées. Cette classification diversifiée rend ainsi impossible de soustraire totalement le secteur agricole de la recherche du niveau d'action pertinent.

Qu'en est-il dans le cadre de la réalisation du Marché intérieur⁴ ?

B. Le Marché intérieur perméable à l'esprit de la subsidiarité

La réalisation du Marché intérieur a nécessité l'adoption d'une législation abondante destinée à harmoniser les réglementations nationales – notamment en rapport avec les produits

CE », *CDE*, 1994, n° 1-2, pp. 3-85, sp. p. 21.

¹ Voir V. Constantinesco, « La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres – L'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité », in C. Engel, W. Wessels (sous la direction de), *From Luxembourg to Maastricht, Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Ed. Europa Union Verlag, Bonn, Coll. Collège of Europe, 1992, 171 pages, pp. 109-138, sp. p. 131.

² Pour la Cour, « *selon le système de financement de la Politique Agricole Commune, la Communauté octroie des aides dans le cadre d'un partage de compétences avec les Etats membres. Les montants correspondant à ces aides sont mis à la disposition des Etats membres qui doivent en assurer la gestion* » : CJCE, 19.05.1998, *Bent Jensen*, aff. C-132/95, *Rec.* p. I-2975.

³ G. Garzon Clariana, « La mixité : le droit et les problèmes pratiques », in *La Communauté européenne et les accords mixtes – Quelles perspectives ?*, Ed. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, Coll. Les conférences de Bruges, 1997, 114 pages, pp. 15-26.

⁴ F. Aubry-Caillaud, « Le concept de subsidiarité et la Nouvelle approche en matière de libre circulation des marchandises », *RAE*, n° 1-2, pp. 67-69.

alimentaires. La Communauté a exercé des compétences dont aucune disposition du traité ne précise, là non plus, la qualification. Celle-ci conditionne pourtant bien l'application du principe de subsidiarité.

A l'occasion d'un renvoi préjudiciel, la Cour de justice a interprété l'article 39 CE. Il s'agissait d'éclairer les juges nationaux pour qu'ils apprécient la compatibilité de règles adoptées par des associations sportives de droit privé – relatives aux conditions de transfert des joueurs professionnels de football – vis-à-vis des droits reconnus par le traité et notamment celui de librement circuler et travailler sur le territoire communautaire¹. L'Union des associations européennes de football – UEFA – justifiait les dispositions adoptées par ces associations en invoquant le principe de subsidiarité auquel elle donnait, de ce fait, un champ de validité général tant à l'égard des autorités publiques que des structures de droit privé. Pour l'UEFA, les associations étaient en effet les mieux à même, lors de l'adoption des dispositions contestées, de prendre en compte les spécificités du milieu sportif.

L'Avocat général n'a pas donné au principe de subsidiarité une telle portée et il a rappelé à cette occasion que « selon l'énoncé de l'[ex]-article 3B du traité CE, le principe de subsidiarité ne vaut [...] pas dans le domaine qui relève de la compétence exclusive de la Communauté, comme dans le domaine des libertés fondamentales »². Ce dernier point est tout particulièrement intéressant. En l'espèce, la seule liberté de circulation des personnes était en cause. La formule large de l'Avocat général laisse cependant à penser que les quatre libertés de circulation – dont celles des marchandises – s'inscrivent alors dans le champ des compétences exclusives détenues par la Communauté.

La Cour a confirmé la position de l'Avocat général et refusé l'application du principe de subsidiarité dans le cas d'espèce, sans toutefois se prononcer sur la nature des compétences exercées par les institutions communautaires. Une prise de position prétorienne reste donc souhaitable sur ce point.

La qualification proposée par l'Avocat général vaudrait-elle, cependant, pour l'ensemble des actions nécessaires à la réalisation de la libre circulation des marchandises dans le cadre du Marché intérieur ? Il convient d'introduire des distinctions. En effet, retenir la qualification de compétence exclusive, sans nuance dans le domaine du Marché intérieur peut rendre difficile la compréhension de certains mécanismes³.

A partir de 1985, de profonds remaniements ont, en effet, affecté la technique juridique de rapprochement des législations nationales. La stratégie retenue depuis lors – la Nouvelle approche – repose sur deux instruments juridiques complémentaires : l'harmonisation des législations nationales susceptibles de constituer des entraves aux échanges et le principe de reconnaissance mutuelle applicable à toutes les autres dispositions nationales⁴. Les institutions communautaires se trouvent dès lors amenées à motiver toute proposition portant sur l'harmonisation de dispositions nationales. « *La Nouvelle approche respecte*

¹ CJCE, 15.12.1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e.a. / Jean-Marc Bosman* – arrêt « Bosman », aff. C-415/93, *Rec.* p. I-4930.

² Conclusions de l'Avocat général C. O. Lenz du 20.09.1995, aff. C-415/93, *Rec.* p. I-4930, point 130.

³ D. O'Keefe, P. Osborne, « L'arrêt Bosman et le Marché unique européen », *RMUE*, 1996, n° 1, pp. 17-44, sp. pp. 23-24.

⁴ Voir *infra* Introduction Section 1, II, B.

incontestablement l'état d'esprit »¹ du principe de subsidiarité². La Commission a d'ailleurs pris l'engagement de justifier, systématiquement et de sa propre initiative, toute nouvelle action au regard de ce principe dès la signature du traité sur l'Union européenne³ et ceci avant même son entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1993⁴. La Commission reconnaît ainsi implicitement l'existence d'une répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres. Cette démarche se rapproche fortement du test « *d'efficacité comparative entre l'action communautaire et celle des Etats membres* »⁵ prôné par la Commission afin de satisfaire au principe de subsidiarité.

Même si seulement « *certains principes inhérents à la Nouvelle approche sont appliqués* »⁶ dans le secteur alimentaire⁷, la Commission n'en justifie pas moins l'ensemble de ses initiatives législatives au regard du principe de subsidiarité⁸. L'article 5 CE, qui introduit ce principe dans le droit originaire, est d'ailleurs formulé négativement et c'est bien aux institutions, en l'occurrence à la Commission, qu'il revient de faire la preuve du bien fondé de l'action envisagée⁹.

L'examen de la pertinence de nouvelles actions s'inscrit dans une démarche générale destinée à mieux gérer le Marché intérieur¹⁰. Le juge communautaire y contribue également en appréciant le respect des exigences liées au principe de subsidiarité. La Cour a tranché favorablement la question de la justiciabilité du principe de subsidiarité¹¹. Elle a également précisé que l'obligation de motivation des actes communautaires prévue à l'article 253 CE

¹ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, 1998, 341 pages, sp. pp. 149-174 : Partie I, Titre III, « La nouvelle approche, une anticipation du principe de subsidiarité », sp. p. 151.

² La Commission considère ainsi que le principe de reconnaissance mutuelle « *traduit en terme opérationnel les valeurs intrinsèques de la subsidiarité [...]* », Neuvième Rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1991, COM (92) 136 final du 25.03.1992, page 10.

³ Traité sur l'Union européenne, 07.02.1992.

⁴ Programme de travail de la Commission pour 1993-1994, JOCE n° C 125 du 06.05.1993, page 1, point 31 : « Organiser l'application de la subsidiarité ».

⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992, page 122, point 2.2.1.

⁶ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, op. cit., p. 259.

⁷ Voir *supra*, Introduction, Section 1, II.

⁸ Livre vert de la Commission sur les *principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 17.

⁹ G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, Coll. Droit Sciences Economiques, 1994, 4^{ème} édition, 328 pages, p. 50.

¹⁰ La Commission a dressé un bilan du respect des principes de proportionnalité et de subsidiarité et s'est engagée à respecter le 7^{ème} protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accompagnant le traité d'Amsterdam avant même l'entrée en vigueur du traité : Communication de la Commission *Légiférer moins pour agir mieux : les faits*, COM (98) 345 du 27.05.1998.

¹¹ - La Cour de justice a pris position en faveur de la validité d'un tel contrôle dans la Communication qu'elle a rédigée à l'intention de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique de 1991 ;

- Le prononcé d'arrêts a confirmé cette prise de position, l'examen de la Cour a, par exemple, conclu à l'irrecevabilité des arguments d'Etats membres, qui au nom d'une application descendante de la subsidiarité, contestent à la Communauté la possibilité d'agir ; voir en ce sens : CJCE, 10.09.1996, *Commission / Belgique*, aff. C-11/95, Rec. p. I-4115 ; CJCE, 12.11.1996, *Royaume-Uni / Conseil*, aff. C-84/94, Rec. p. I-5755, point 47 ;

- Voir sur ce point : H. Gaudin, « Les principes d'interprétation de la CJCE et la subsidiarité », *RAE*, 1998, n° 1-2, pp. 10-27 ; J. Andrian-Simbazovina, « La subsidiarité devant la CJCE et la CEDH », *RAE*, 1998, n° 1-2, pp. 28-47.

concerne également le principe de subsidiarité. Ainsi, la teneur des considérants de l'acte en cause doit permettre de démontrer que « *l'adoption de l'acte communautaire est dûment justifiée dans la logique de la subsidiarité* »¹, sans que la mention expresse de ce principe soit toutefois exigée².

En définitive, des compétences exclusives sont exercées pour garantir le principe de libre circulation — fondement du Marché commun. L'essentiel des mesures d'accompagnement sont, quant à elles, adoptées à la suite de la mise en œuvre de compétences partagées. La compétence détenue par la Communauté afin de réaliser le Marché intérieur est donc, elle aussi, composite : exclusive pour les actions destinées à assurer la réalisation des quatre libertés et partagée pour les actions d'accompagnement³.



L'incursion du principe de subsidiarité dans le domaine du Marché intérieur et dans le secteur agricole paraît indéniable, même si la question de la qualification des compétences exercées reste délicate. Il faut encore apprécier dans quelle mesure la portée du principe de subsidiarité est modulée en fonction de l'objet traité.

II. - L'appréciation subséquente de la portée du principe de subsidiarité dans le secteur de l'alimentation

Le principe de subsidiarité organise les modalités d'exercice des compétences communautaires. Son application permet de réguler, et par là même de moduler l'activité législative de la Communauté, en fonction des objectifs poursuivis⁴. La protection de la santé (A) et la détermination des caractéristiques des produits (B) présentent une importance prépondérante pour le secteur alimentaire, d'où l'intérêt d'apprécier la portée du principe de subsidiarité dans ces deux domaines.

A. La satisfaction de l'exigence de protection de la santé fonction d'une subsidiarité plus ascendante

La protection de la santé publique est une mission première assignée à toutes les autorités publiques : nationales ou communautaires. La Communauté doit d'ailleurs y « *contribuer* » et

¹ D. Simon, « Commentaire de l'arrêt de la CJCE, 13.05.1997, *Allemagne/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-233/94, *Rec. p. I-2405* », *Revue Europe*, Juillet 1997, p. 11.

² CJCE, 13.05.1997, *Allemagne/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-233/94, *Rec. p. I-2405*, point 28.

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992, page 127, point 2.2.1.

⁴ Voir par exemple : Rapport de la Commission au Conseil européen sur *l'adaptation de la législation existante au principe de subsidiarité*, COM (93) 545 final du 24.11.1993.

viser un niveau élevé de protection¹. Cette formulation implique que l'action principale relève de la compétence nationale. L'autorité communautaire doit compléter les initiatives nationales et y suppléer seulement si le territoire national s'avère trop exigu.

Ainsi, l'application du principe de subsidiarité ne doit, en aucun cas, permettre à un Etat membre de revendiquer l'exercice de compétences pour répondre à des questions susceptibles de porter atteinte à la protection de la santé publique et pour lesquelles les limites du territoire national ne sont pas pertinentes. Certains auteurs n'hésitent pas à dénoncer le fait que « *l'invocation encore souvent confuse du principe de subsidiarité a pu conduire les autorités communautaires à cette « démission » coupable* »² lors de la gestion de l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine. Ils visent alors le retard avec lequel les institutions communautaires ont réagi face au développement de l'épizootie au Royaume-Uni et la faiblesse de certaines mesures³, qui peuvent s'expliquer par la volonté de respecter la sphère d'action de cet Etat membre. Il faut d'ailleurs noter que les Etats membres montrent une très grande susceptibilité dans ces domaines et n'abandonnent qu'avec beaucoup de réticences leurs compétences⁴.

La détermination du niveau opportun d'action pour protéger la santé publique – et au-delà l'objectif de sécurité alimentaire – a été discutée devant la Cour de justice. A la suite des informations divulguées par les autorités britanniques, l'encéphalopathie spongiforme bovine a été présentée comme étant susceptible d'être à l'origine de la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob. Ces nouvelles données scientifiques ont amené la Commission à imposer au Royaume-Uni d'interdire la vente à destination des autres Etats membres et l'exportation vers les Etats tiers des bovins vivants, des viandes bovines et de certains produits dérivés⁵.

Une association professionnelle représentative de la majorité des exploitants agricoles britanniques, et neuf entreprises spécialisées dans l'élevage, ont contesté des actes nationaux pris par le Ministère de l'agriculture britannique en application de la décision de la Commission. La High Court, saisie de ce contentieux, a décidé de poser une question préjudicielle en interprétation aux juges communautaires⁶. L'examen de la compétence de la Commission pour intervenir en l'espèce et notamment pour étendre l'effet de la mesure d'embargo aux exportations à destination des Etats tiers a été au cœur des débats.

¹ Article 3-p) CE.

² M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. p. 460.

³ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête » : pp. 25-26 « constatations relatives au Conseil », pp. 42-43 « constatations relatives à la Commission ».

⁴ Une comparaison peut à ce titre être effectuée avec la situation qui prévaut en matière de protection des consommateurs : voir sur ce point : S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, thèse pour le doctorat en droit public, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 613 pages, sp. pp. 381-406 « L'agressivité des revendications nationales concernant la politique communautaire de la consommation ».

⁵ Décision 96/239 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.

⁶ CJCE, 05.05.1998, *The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, aff. C-157/96, Rec. p. I-2211.

Sans faire référence expresse au principe de subsidiarité, tant l'Avocat général ¹ que la Cour ont apprécié l'utilité des mesures adoptées par la Commission en les replaçant dans le cadre communautaire. L'Avocat général a ainsi conclu que la décision de la Commission a permis d'uniformiser, sur l'ensemble du territoire de la Communauté, les mesures prises unilatéralement par certains Etats membres ². Seul un acte adopté au niveau communautaire est à même de satisfaire une telle exigence. De même, seule la Commission peut adopter une décision dont les effets sont susceptibles de « *confiner la maladie au territoire du Royaume-Uni* » ³ et par là même de protéger simultanément l'ensemble des autres Etats membres, les Etats tiers et ainsi le territoire communautaire de possibles opérations de réimportations de produits exportés dans un premier temps vers des destinations situées hors de la Communauté. La Communauté est ainsi le niveau d'action pertinent face à des situations de crises sanitaires, au terme d'un exercice ascendant du principe de subsidiarité – en témoigne les importantes prérogatives dont la Communauté dispose pour lutter contre les épizooties .

En matière de protection de la santé publique, les Etats membres disposent donc de compétences toujours larges mais il apparaît que la gravité de certaines zoonoses impose une action à l'échelle de la Communauté, seul échelon pertinent face à des crises sanitaires d'ampleur transnationale. De telles situations ne sont pas exceptionnelles dans un Marché intérieur fondé sur la libre circulation des marchandises et notamment des produits alimentaires. Il est d'ailleurs légitime de s'interroger sur l'opportunité d'intégrer l'ensemble des produits alimentaires, y compris les plus périssables, dans des schémas économiques qui impliquent des déplacements importants et une possible dissémination des risques sanitaires sur l'ensemble du territoire de la Communauté ⁵. N'atteint-on pas là les limites du Marché intérieur conçu comme un espace économique dépourvu de frontières ? Pour le moins, un principe de solidarité sanitaire doit prévaloir entre les Etats membres dès lors qu'un risque majeur est identifié sur un territoire national.



Les aspects sanitaires sont particulièrement sensibles dans le secteur alimentaire et peuvent imposer une action au niveau communautaire, illustrant alors une mise en œuvre ascendante du principe de subsidiarité. Qu'en est-il de la détermination des caractéristiques des produits ?

¹ Conclusions de l'Avocat général G. Tesaro présentées le 30.09.1997 dans les affaires distinctes C-157/96 et C-180/96, *Rec. p. I-2213*, points 19 et 20.

² Conclusions de l'Avocat général G. Tesaro, précitées, point 22 *in fine*.

³ CJCE, 05.05.1998, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, précité, point 41.

⁴ CJCE, 10.12.1998, *A. Schröder et K.J. Thamann*, aff. C-221/97, *Rec. p. I-7530* ; la Commission était dans cette affaire confrontée à une épizootie de peste porcine.

⁵ M.-A. Hermitte, « Droit du marché, territoire et précaution », in J.-C. Masclet (sous la direction de), *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 361-382.

B. La détermination des caractéristiques des produits fondée sur une subsidiarité à dimension variable

Le projet européen repose sur l'édification d'un Marché commun dans lequel les produits alimentaires, au même titre que toutes les marchandises, ont vocation à circuler librement ¹. L'environnement juridique a été aménagé pour réaliser cet objectif. Une des toutes premières directives d'harmonisation a d'ailleurs été adoptée dans le secteur alimentaire ². Initialement, l'harmonisation devait viser de très nombreux produits ³ et porter sur leurs spécifications de qualité ⁴. Les autorités communautaires se sont très vite heurtées aux réticences des Etats membres. « [Ces derniers] *redoutaient la disparition de procédés de fabrication anciens et traditionnels, liés aux coutumes nationales et locales admises de longue date* » ⁵. De plus, quitte à s'engager dans ce type de démarches, ils étaient, pour le moins, soucieux de faire prévaloir leurs propres traditions alimentaires. Une telle attitude laissait présager des discussions fleuves.

Des critiques s'appuyaient également sur la crainte d'assister à une uniformisation des produits et du même coup à un affadissement de la diversité alimentaire. De longues tractations ⁶ ont été menées et elles ont souvent débouché sur des textes complexes ⁷, dont la mise en œuvre a posé de nombreux problèmes ⁸.

Devant ce constat, la Communauté a abandonné toute tentative de définition au niveau communautaire des spécifications de l'ensemble des produits alimentaires. Il s'avère, en

¹ Article 14 CE.

² Directive du Conseil du 5.11.1963 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° 161 du 27.01.1964, page 64.

³ Résolution du Conseil du 28 mai 1969 établissant *un programme en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de denrées alimentaires, résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres*, JOCE, n° C 76 du 17.06.1969, page 5.

⁴ Les spécifications de qualité visent « *un ensemble de règles, émanant des pouvoirs publics ou non, en vertu desquelles la composition de certaines denrées alimentaires ou leurs caractéristiques de fabrication sont prescrites, à l'exception des règles ayant pour objet la vie et la santé des personnes* » : Communication de la Commission *Achèvement du Marché intérieur : Législation communautaire des denrées alimentaires*, COM(85) 603 final du 8.11.1985, p. 11, point 24.

⁵ F. Aubry-Cailaud, *La libre circulation des marchandises – Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, 1998, 341 pages, p. 57.

⁶ Voir par exemple l'adoption de la directive relative à la confiture. Les difficultés ont été décuplées par la nécessité de procéder à un vote à l'unanimité selon l'ex-article 100 du traité CE, seule base juridique alors disponible en matière d'harmonisation des législations. Il a fallu attendre l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, le 1^{er} juillet 1987, pour que l'ex-article 100 A du traité CE soit inséré dans le traité et que le vote à la majorité qualifiée devienne la règle.

⁷ Voir par exemple : Article 14-2-a), Directive 73/241 du Conseil du 24.07.1973 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 228 du 16.08.1973, page 23. Cette directive fait partie des directives dites verticales, elle règle l'ensemble des questions relatives à la composition et à l'emploi de la dénomination chocolat. Les Etats sont uniquement parvenus à une solution de compromis, qui permet le maintien du *statu quo* réglementaire dans les différents Etats membres quant à la possibilité ou non d'introduire des matières grasses végétales autres que du beurre de cacao dans le chocolat.

⁸ En 1989, la Commission recensait neuf directives ou règlements en vigueur dont trois n'étaient transposés dans aucun Etat membre et dont l'application était difficile pour les autres. Elle concluait sur le fait que « *les retards dans ce secteur particulier sont préoccupants compte tenu de l'entrée en vigueur des directives « horizontales* » » : Septième Rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1989, COM (90) 288 final, page 16.

effet, « impossible de tenir compte, dans un texte légal et donc peu ou pas flexible, des disparités locales ou régionales »¹. Elle s'est orientée vers une approche plus souple², directement inspirée de la solution prétorienne dégagée à l'occasion du contentieux resté célèbre et portant sur les conditions de commercialisation du Cassis de Dijon en République Fédérale d'Allemagne³. Les autorités germaniques interdisaient, alors, aux producteurs français de commercialiser la crème de cassis sur leur territoire au motif que cette liqueur de fruits présentait un degré alcoolique inférieur aux prescriptions nationales applicables aux produits similaires.

La Cour a apprécié la légalité de ces dispositions au regard du droit communautaire, en suivant un raisonnement souvent réitéré depuis. La validation d'une mesure nationale restrictive du commerce intra-communautaire est acquise seulement si elle est applicable sans distinction d'origine à des produits alimentaires⁴ et qu'elle satisfait une « exigence impérative ». Un lien direct doit donc pouvoir être établi entre la mesure et l'objectif poursuivi.

En l'espèce, la Cour a apprécié la pertinence des moyens avancés, par le gouvernement allemand, pour justifier l'interdiction absolue de commercialisation imposée aux producteurs du Cassis de Dijon. Les juges de Luxembourg ont conclu à l'absence d'adéquation entre la mesure examinée et la poursuite d'une exigence impérative et, en conséquence, la législation allemande a été prohibée au regard du droit communautaire. La Cour a, par là même, consacré le droit pour un produit de circuler librement dès lors qu'il est conforme aux dispositions légales de son Etat de production⁵, quant à sa composition ou à son mode de fabrication et cela même si certaines différences existent par rapport aux dispositions comparables dans l'Etat de commercialisation, sous réserve du droit de cet Etat de fixer des règles de bonne information des consommateurs.

Ce principe dit de reconnaissance mutuelle, explicité par la Commission⁶, garantit, en substance, la possibilité de conserver des législations nationales spécifiques en l'absence de réglementation communautaire harmonisée. Il a donc permis de rendre effective la libre

¹ P.-M. Vincent, « La certification et la normalisation en France, situation actuelle et perspectives », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 263-279, sp. p. 264.

² - Communication de la Commission concernant la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté, JOCE n° C 271 du 24.10.1989, page 3. Cette Communication constitue un texte essentiel dans lequel la Commission a lancé les bases de ce qui devait être sa nouvelle approche législative en matière alimentaire. Son action législative, centrée sur les seules questions dites essentielles, a été « fondée sur le respect des diversités nationales » : A. Mattera, « Le principe de reconnaissance mutuelle : instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales », *RMUE*, 1998, n° 2, pp. 5-17, sp. p. 9 ;

- Voir pour une analyse d'ensemble et détaillée : G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit public, Université de Poitiers, 1994, 490 pages, pp. 49-91 : Chapitre II « L'évolution de la stratégie européenne d'harmonisation des législations nationales ».

³ CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Zentral*, aff. 120/78, *Rec.* p 649, point 14.

⁴ La Cour fait du caractère indistinctement applicable de la réglementation tant aux produits nationaux qu'aux produits originaires des autres Etats membres une condition nécessaire pour appliquer la jurisprudence relative aux exigences impératives ; voir par exemple : CJCE, 17.06.1981, *Commission / Irlande*, aff. 113/80, *Rec.* p. 1625.

⁵ A. Mattera, « La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la Communauté et la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle », précité. ⁶ Communication interprétative de la Commission sur les suites à donner à l'arrêt *Cassis de Dijon*, JOCE n° C 256 du 30.10.1980, page 2.

circulation des marchandises¹ sans imposer une harmonisation exhaustive des législations nationales ni une homologation systématique des produits dans l'Etat de commercialisation. Ce système tend bien plus vers une mise « *en concurrence des systèmes juridiques des Etats membres, la convergence devant se réaliser en fonction du système qui se révélera le plus performant et qui, contrairement à une vision simpliste [...] n'est pas toujours le système le plus laxiste* »².

La jurisprudence de la Cour a incontestablement influencé le traitement juridique des produits alimentaires. La Commission a ultérieurement concentré son action sur le développement d'un « *droit de l'alimentation d'où sera absente toute disposition non justifiée par des considérations relevant de la protection d'intérêts généraux essentiels* »³. « *Plus concrètement, la législation [...] doit uniquement comprendre des règles justifiées par la protection de la santé publique, les besoins d'information des consommateurs, la loyauté des transactions commerciales, la nécessité d'assurer un contrôle public* »⁴.

L'harmonisation est alors devenue une harmonisation sélective en lieu et place d'une « *harmonisation systématique* »⁵. Elle est centrée sur les seules exigences essentielles⁶ portant sur la protection de la santé ou encore l'information des acheteurs et fait l'impasse sur les spécifications des denrées alimentaires.

De ce fait, le champ de l'harmonisation a été circonscrit⁷ et cette technique est le moyen idoine dans les seuls cas où les « *dispositions ont une incidence sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun. [...]. La compétence en matière de rapprochement des législations ne commence pratiquement qu'à partir du moment où ces différences s'avèrent défavorables en portant atteinte à l'établissement du Marché commun ou en perturbant le fonctionnement* »⁸.

Pour se conformer à la Nouvelle approche, la Commission a ainsi abandonné des projets de législations verticales jugés superflus et appliqué, avant l'heure, le principe de subsidiarité, en laissant les Etats membres libres d'adopter des dispositions nationales. L'inscription de ce principe dans le traité a conforté cette démarche. Lors du Conseil européen d'Edimbourg, la Commission a proposé, conformément à ses initiatives passées, de réexaminer des propositions

¹ La portée décisive de ce principe n'a pas été démentie depuis. Le Conseil demande même aux Etats membres et à la Commission de rendre son application plus efficace au profit des citoyens et des opérateurs économiques : Résolution du Conseil du 28.10.1999 sur la *reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi de la stratégie du Marché intérieur*, Bull. UE 10/1999, point 1.3.18 ; voir également : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la *reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du plan d'action pour le Marché intérieur*, COM (1999) 299 du 16.06.1999.

² D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328, sp. p. 1323.

³ Communication de la Commission *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 8.11.1985, page 5.

⁴ *idem*, page 6.

⁵ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, op. cit., p. 260.

⁶ Pour une réaffirmation de cette logique voir : Considérant 1, Directive 2000/36 du Parlement européen et du Conseil du 23.06.2000 relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 197 du 03.08.2000, page 19.

⁷ G. Rochdi, *L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires*, op. cit., pp. 49-91 : Chapitre II « L'évolution de la stratégie européenne d'harmonisation des législations nationales.

⁸ J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Ed. Bruylant – OPOCE, Bruxelles, 1994, 2 volumes, 1631 pages, p. 61.

de textes alors en discussion ¹ et elle a, par la suite, tempéré l'ampleur de projets jugés trop détaillés ².

Cette approche conforte l'aptitude du niveau national pour adopter l'essentiel des réglementations relatives à la composition des denrées alimentaires. L'assurance jurisprudentielle donnée aux Etats membres, qu'« *en l'absence d'une réglementation commune de la production et de la commercialisation [...] il [leur] appartient de régler, chacun sur son territoire, tout ce qui concerne [ces domaines]* » ³, est pleinement confirmée. Appliquée au domaine des alcools et des boissons spiritueuses dans le contentieux relatif au Cassis de Dijon, cette aptitude a ensuite été reconnue pour de nombreuses autres denrées alimentaires. La compétence de principe appartient ainsi aux Etats membres et la Communauté peut agir si et seulement si elle justifie de l'opportunité de son action. L'introduction de la Nouvelle approche en matière d'harmonisation des législations alimentaires a donc limité le développement du corpus législatif communautaire.

La jurisprudence ultérieure ⁴, se livrant à un examen systématique et conditionné, a exclu du champ d'application du droit communautaire – par là même de la compétence juridictionnelle de la Cour – des dispositions nationales. Il en est ainsi des modalités de vente à la condition qu'elles ne soient pas discriminatoires, « *ni en droit ni en fait* » ⁵. Sans se fonder expressément sur le principe de subsidiarité, la Cour a peut-être été sensible aux inflexions introduites par ce principe qui privilégient une action communautaire plus resserrée ⁶, ce qui sera ultérieurement confirmé par la Commission ⁷.

Cette jurisprudence peut être invoquée pour valider des mesures nationales susceptibles de perpétuer certaines formes de diversité nationale ⁸ ; cependant, les conditions de vente – dénomination, composition, présentation, étiquetage – étroitement liées aux techniques de

¹ Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992, Annexe 2 – Partie A « Réexamen des propositions en instance » : la Commission proposait, par exemple, le retrait du texte en discussion relatif à la mention obligatoire de l'étiquetage nutritionnel pour l'ensemble des denrées alimentaires, Bull. CE 12/1992, point I-23.

² Article 4, Directive 89/398 du Conseil du 3.05.1989 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulière, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 27 ; cette disposition prévoyait l'adoption de directives spécifiques pour neuf catégories de produits. La Commission n'en retient plus que quatre ;

- Voir pour une approche générale : Communication de la Commission *Légiférer moins pour agir mieux : les faits*, COM (1998) 345 final du 27.05.1998.

³ CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Central*, aff. 120/78, *Rec.* p. 649, point 8.

⁴ CJCE, 24.11.1993, *Procédures pénales / Bernard Keck et Daniel Mithouard*, aff. jointes C-267 et 268/91, *Rec.* p. I-6097 ;

- La Cour a depuis lors clarifié sa ligne jurisprudentielle : CJCE, 13.01.2000, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb / TK-Heimdienst Sass GmbH*, aff. C-254/98, *Rec.* p. I-151, sp. point 30 ; voir sur ce point : N. de Grove-Valdeyron, « Un nouvel infléchissement jurisprudentiel dans la notion d'entrave aux échanges à propos de l'arrêt *Schutzverband* », *RMCUE*, 2000, n° 440, pp. 461-465 ; voir également : L. G. Vaqué, « La jurisprudence relative à l'article 28 CE après l'arrêt « *Keck et Mithouard* » », *RDUE*, 2000, n° 2, pp. 395-419.

⁵ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, 1999, 525 pages, p. 211.

⁶ Voir en ce sens P. Nihoul, « L'interdiction d'ouvrir les magasins le dimanche est-elle contraire à la libre circulation des marchandises ? », *Journal des Tribunaux – Droit européen*, 1993, p. 12 ; voir en sens contraire : F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, 1998, 341 pages, p. 171.

⁷ Communication de la Commission *Légiférer moins pour légiférer mieux – Les faits*, COM (1998) 345 final du 27.05.1998.

⁸ F. Picod, « La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges », *RTDE*, 1998, n° 2, pp. 169-189.

production des produits alimentaires restent, quant à elles, incluses dans le champ du droit communautaire¹. Un Etat ne peut pas, de ce fait, limiter l'accès de son territoire en recourant à de telles mesures.



La régulation de l'exercice des compétences destinées à encadrer les conditions de production et de fabrication des denrées alimentaires est guidée par le principe de subsidiarité. Tantôt descendant, tantôt ascendant, l'examen d'une action au regard du principe de subsidiarité investit le niveau de compétence pertinent du pouvoir d'action pour mener à bien l'initiative envisagée. Quand il revient aux Etats membres d'agir, ils ont également l'obligation de prendre en compte la dimension communautaire et de respecter l'ensemble de leurs engagements liés au statut de membre de la Communauté².

La détermination du niveau d'action le plus opportun doit ensuite se doubler de la recherche de l'action la plus proportionnée³. Un lien étroit existe, en effet, entre les principes de subsidiarité et de proportionnalité, « *si ce n'est pas dans un sens strict, au moins dans une optique plus politique du principe* »⁴. La recherche d'une action proportionnée dans le secteur alimentaire doit ainsi permettre de respecter les « *diversités nationales et régionales* »⁵ lors de l'édification du Marché intérieur⁶.

SECTION 2 : La consécration de l'unité du Marché dans le respect de la diversité alimentaire

La réalisation de la libre circulation des marchandises⁷, objectif fondamental de la construction communautaire, s'est trouvée confrontée à la diversité alimentaire européenne (I). De plus, les mécanismes propres au Marché intérieur ont peu à peu été perçus comme insuffisants pour protéger spécifiquement certains produits relevant des patrimoines

¹ CJCE, 06.07.1995, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e. V. / Mars GmbH*, aff. C-470/93, *Rec.* p. I-1923.

² - Article 10 CE ;

- CJCE, 05.05.1981, *Commission / Royaume-Uni*, aff. 804/79, *Rec.* p. 1045 : la Cour a indiqué dans cet arrêt que « *les Etats membres sont gestionnaires de l'intérêt commun* », une telle obligation vaut tout autant lors de l'application du droit communautaire que de l'exercice de compétences étatiques.

³ « *le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché* » : CJCE, 17.05.1984, *Denkavit Nederland / Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, aff. 15/83, *Rec.* p. 2171.

⁴ R. Perissich, « Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir », *RMUE*, 1992, n° 3, pp. 5-11, sp. p. 8.

⁵ Article 151 CE.

⁶ *Food quality in the internal Market of 1993*, 09-10.02.1993, Conférence — European Commission, Brussels, Ed. OPOCE, 1994, 413 pages.

⁷ Article 14 CE.

alimentaires nationaux. Une démarche complémentaire, fondée sur la valorisation de la qualité dite subjective, a alors été initiée (II).

I. - Des modalités de réalisation de l'unité du Marché intérieur confrontées à la diversité alimentaire

La Nouvelle approche ¹ a permis de conférer une réalité au principe théorique de libre circulation des marchandises énoncé dans le traité. Cette dernière a peu à peu été assurée sur le territoire communautaire, notamment en recourant à la reconnaissance mutuelle des législations nationales. En matière alimentaire, la diversité propre à chaque Etat membre ² n'a pas toujours été aisée à concilier avec l'objectif de libre circulation des marchandises. En effet, les Etats membres – acteurs centraux du processus de libéralisation des échanges – ont développé, dans certains cas, une certaine concurrence entre leurs approches réglementaires respectives – concurrence susceptible de perturber l'application de la reconnaissance mutuelle. Face à de telles situations, la Cour de justice a borné l'autonomie dont les Etats membres disposent (A). Les institutions communautaires, quant à elles, assurent un rôle non moins déterminant en matière de réalisation du Marché intérieur et des mécanismes spécifiques ont été mis en place à cette fin (B).

A. L'encadrement prétorien du rôle étatique dans le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle

Les Etats membres disposent d'une large compétence pour réglementer les spécifications des produits dans les secteurs non harmonisés ³. Cette technique permet le maintien d'une réelle

¹ Rappelons que l'application de la Nouvelle approche, dans le secteur alimentaire, n'est pas pleine et entière ; voir *supra* Introduction, Section 1, II.

² A. Mattera, « L'article 30 du traité CEE, la jurisprudence Cassis de Dijon et le principe de reconnaissance mutuelle : instruments au service d'une Communauté plus respectueuse des diversités nationales », *RMUE*, 1992, n° 4, pp. 13-71.

³ Dans les secteurs harmonisés les Etats membres peuvent maintenir ou adopter sous condition des dispositions nationales.

- Ils peuvent recourir aux clauses de sauvegarde fréquemment insérées dans les directives d'harmonisation – l'article 95-10 CE prévoit une telle insertion, si besoin est, dans les mesures d'harmonisation fondées sur l'article 95 CE – pour suspendre temporairement la commercialisation d'un produit. Après avoir adopté une mesure fondée sur l'une des exigences essentielles énoncées à l'article 28 CE, ils doivent la notifier à la Commission qui dispose elle-même d'un délai pour apprécier la pertinence de la mesure adoptée. La Commission peut décider de présenter au Conseil une proposition relative au point en discussion ou juger que l'action étatique n'est pas fondée. L'Etat doit alors abroger la mesure ; voir par exemple : Article 4 : Directive du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27 ; une clause de sauvegarde est aménagée au profit des Etats membres dans le cas où un produit « *présente des risques pour la santé humaine* ».

- Les articles 95-4 CE et 95-5 CE prévoient la possibilité de maintenir ou d'adopter des mesures plus exigeantes au regard de la législation harmonisée au motif de risque pour l'environnement par exemple. Les mesures en cause doivent être notifiées sans délai auprès des services de la Commission. Dans le secteur alimentaire il paraît peu probable que ces dispositions trouvent à s'appliquer. En effet, la Commission dans l'exercice de son pouvoir d'initiative, le Conseil et le Parlement européen dans l'exercice de leur compétence législative ont l'obligation de respecter les termes de l'article 95-3 CE. Cet article prévoit que dans les secteurs de la santé, de la sécurité, de la protection de l'environnement et de la protection des consommateurs, il doit être pris pour « *base un*

diversité nationale. Les Etats n'ont pas pour autant la liberté d'adopter tous types de mesures. La Cour de Justice veille à la rigoureuse conciliation de la liberté reconnue aux Etats membres et des impératifs liés à la poursuite d'une construction communautaire homogène (1). Certaines situations extrêmes ont cependant amené la Cour de justice à limiter la portée du principe de reconnaissance mutuelle (2).

1. La validation des législations nationales, sous réserve du respect de l'engagement communautaire

Les Etats membres disposent par exemple d'une compétence pour adopter des dispositions relatives aux spécifications de produits. S'impose alors à eux le respect du principe de proportionnalité (a) et l'obligation de garantir une concurrence loyale entre les opérateurs économiques nationaux et autres (b). Les juges de Luxembourg n'hésitent pas à sanctionner toute atteinte à ces obligations découlant du statut d'Etat membre de la Communauté européenne.

a. Une stricte obligation de proportionnalité à la charge des Etats membres

La Cour a été saisie de nombreux contentieux mettant en cause des réglementations nationales, souvent anciennes¹, relatives aux spécifications de qualité des produits alimentaires et non couvertes par des dispositions communautaires harmonisées. En se fondant sur ce type de dispositions, les Etats membres interdisaient, bien souvent, l'accès de leur territoire à des produits, originaires d'autres Etats membres, et présentant des différences de composition ou de mode de fabrication, plus ou moins sensibles, par rapport aux produits nationaux, tout en étant commercialisés sous la même dénomination signifiante² pour les acheteurs.

Les Etats membres ont souvent présenté, dans ce type de dossiers, des moyens de défense fondés sur la nécessité de protéger tant la loyauté des transactions commerciales que les consommateurs et tout particulièrement leur santé³. La Cour a statué sur le caractère éventuellement restrictif de ces mesures au regard du principe de libre circulation des marchandises.

niveau de protection élevé en tenant compte notamment de toute nouvelle évolution basée sur des faits scientifiques ». Une telle obligation limite grandement les situations dans lesquelles un Etat membre pourrait maintenir ou adopter une mesure plus exigeante sans qu'elle soit jugée excessive. Le principe de proportionnalité s'impose, également, aux Etats membres en ce domaine.

¹ Par exemple à la réglementation allemande sur la pureté de la bière qui remonte au xv^{ème} siècle.

² CJCE, 26.10.1995, *Commission / République Fédérale d'Allemagne* — arrêt « Sauce béarnaise », aff. C-51/94, Rec. p. I-3599.

³ Voir par exemple : CJCE, 12.03.1987, *Commission / Allemagne*, aff. 178/84, Rec. p. 1227, point 26 : « le gouvernement allemand a d'abord cherché à justifier sa réglementation par des considérations de santé publique » dans le cadre du contentieux portant sur la compatibilité de la réglementation allemande sur la bière au regard du droit communautaire. Un argumentaire similaire a d'ailleurs été également développé dans l'affaire dite « Cassis de Dijon » : CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Central AG*, aff. 120/78, Rec. p. 649.

Le contentieux relatif à l'interdiction de vendre la liqueur *Cassis de Dijon* sur le territoire allemand¹ reste, à ce titre, emblématique. Il a donné l'occasion à la Cour de poser le principe, évoqué précédemment, selon lequel seule la satisfaction d'une exigence essentielle d'intérêt général² peut justifier une mesure nationale susceptible d'entraver les échanges. Cette solution jurisprudentielle s'épanouit parallèlement au système des dérogations au principe de libre circulation, prévu à l'article 30 CE³, au bénéfice des Etats membres. Ainsi, en dehors de telles situations, le principe de reconnaissance mutuelle des réglementations nationales doit prévaloir.

L'analyse des juges communautaires ne se limite cependant pas à la seule question de la pertinence des mesures pour satisfaire une exigence essentielle ou une des dérogations énoncées à l'article 30 CE. Une mesure jugée pertinente n'est, en effet, validée, que si, et seulement si, son intensité est adaptée par rapport à l'objectif poursuivi. La mesure nationale doit donc être proportionnée. La Cour apprécie alors si la mesure en cause est adaptée et si une autre mesure, moins pénalisante par rapport à l'objectif de libre circulation, pouvait être adoptée. « *Les tests de la nécessité et de la substitution sont donc deux tests complémentaires parfois utilisés séparément [...] afin de déterminer si le principe de proportionnalité est respecté* »⁴. La Cour entend ainsi concilier le respect des compétences reconnues aux Etats membres et les exigences de la libre circulation des marchandises.

De nombreux contentieux relatifs aux spécifications de qualité des produits alimentaires mettent en évidence toute la difficulté de cette entreprise. La Cour a, le plus souvent, déclaré contraire au droit communautaire ce type de réglementations, qui définissent tant les règles de composition que de préparation d'un produit ou d'un autre. La Cour s'est avant tout attachée à dénoncer la volonté des autorités nationales, à travers de telles législations, de protéger leurs pratiques alimentaires autochtones, sans reconnaître une valeur équivalente aux techniques retenues dans les autres Etats membres. Par là même, ce type de réglementations a été déclaré non respectueux du principe de proportionnalité.

La Cour a, dans le même esprit, procédé à une application combinée de l'article 28 CE et de la Directive 79/112⁵ pour déclarer des mesures nationales – relatives, par exemple, à la composition du pain⁶ – contraires au droit communautaire⁷.

¹ CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Central AG*, précité.

² D'origine jurisprudentielle, les « *exigences impératives* » constituent des exceptions à l'application du principe de reconnaissance mutuelle : CJCE, 20.02.1979, *Rewe-Central AG*, précité, point 8.

³ L'article 30 du traité CE énonce des dérogations, d'interprétation stricte, au principe de l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ; Voir J.-C. Masclet, « Libre circulation des marchandises », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 551, 1997 ; également F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, 1998, 341 pages, pp. 63-65.

⁴ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, op. cit., p. 26 et voir également pp. 35-36 ;

- T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages, sp. pp. 124-162 : Chapter IV « The Principle of Proportionality : review of national measures ».

⁵ Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1.

⁶ CJCE, 14.07.1994, *Procédure pénale / J.J.J. Van der Veldt*, aff. C-17/93, Rec. p. I-3537.

⁷ Pour une autre illustration de cette jurisprudence : CJCE, 05.04.2001, *Procédure pénale / Christina Bellamy*, aff.

La Cour de justice a ainsi privilégié l'élimination des législations nationales qui compromettaient la commercialisation de certains produits dans d'autres Etats membres. Elle n'a, cependant, pas imposé la suppression de la diversité des produits alimentaires. En effet, la Cour a explicitement confirmé le droit pour les Etats de maintenir des dispositions spécifiques mais en limitant alors leur champ d'application aux seules productions nationales¹. La problématique des discriminations à rebours² – préjudiciables aux producteurs nationaux soumis à des obligations réglementaires plus contraignantes³ – a ainsi été introduite en droit communautaire.

Un effort tout particulier d'information des consommateurs quant aux différences présentées par les produits nationaux et ceux provenant d'autres Etats membres est dans ce type de situations nécessaire. Les consommateurs sont, en effet, susceptibles d'être confrontés à deux types de produits : ceux conformes aux dispositions de leur propre Etat et ceux répondant aux exigences d'une autre législation fondée sur des pratiques alimentaires différentes. L'information est d'autant plus nécessaire et déterminante que les techniques de production retenues dans un autre Etat membre sont moins exigeantes.

A l'occasion d'un contentieux relatif au mode de production du vinaigre, opposant la Commission aux autorités italiennes⁴, la Cour a conclu au caractère suffisant d'un étiquetage adéquat pour assurer l'information des consommateurs. Elle a vu dans l'étiquetage une véritable solution alternative à l'interdiction absolue de commercialisation des produits répondant à d'autres pratiques alimentaires.

Elle a, par cette jurisprudence, entendu assurer une juste conciliation entre le principe de libre circulation des marchandises et la protection des consommateurs. Cette ligne jurisprudentielle a permis à la Cour de contrecarrer la tendance de certains Etats qui, sous couvert d'informer pleinement les consommateurs, entendaient maintenir des mesures nationales constitutives d'entraves aux échanges. Il en est allé ainsi d'une législation nationale qui réservait l'utilisation de la dénomination de vente « charcuterie » aux seuls produits conformes aux prescriptions nationales⁵. L'application de cette législation entraînait

C-123/00, *Rec.* p. I-2795.

¹ Voir F. Capelli, « Yaourt français et pâtes italiennes – Deux arrêts et une proposition de solution », *RMC*, 1988, n° 322, pp. 615-622, p. 618.

² Voir sur ce point : D. Charles Le Bihan, D. Gadbin, « Achèvement du Marché Intérieur dans les filières agro-alimentaires et mutation du droit national », *RDR*, 1992, n° 201, pp. 93-115 ; J.-C. Masclet, « Libre circulation des marchandises », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 550, 1997, points 67-70.

³ - La Cour a considéré que les discriminations, intéressant les seuls opérateurs nationaux, et induites par de telles législations sont exclues du champ d'application du droit communautaire.

- Saisie d'une question préjudicielle en interprétation, la Cour a cependant analysé la réglementation française – qui réservait la dénomination « montagne » aux seuls produits élaborés sur le territoire national et à partir de matières premières produites dans certaines régions françaises – comme étant constitutive d'une entrave potentielle aux échanges, alors même que nous nous trouvions bien dans une situation dite purement interne ; CJCE, 07.05.1997, *Procédure pénale* / Jacques Pistre e.a., aff. jointes C-321 à C-324/94, *Rec.* p. I-2343 ; voir le commentaire de D. Simon et F. Lagondet, « Libre circulation des marchandises et situations purement internes : chronique d'une mort annoncée », *Revue Europe*, juillet 1997, n° 7, pp. 7-9.

- Cette évolution semble confirmée depuis lors. La Cour a, en ce sens, abandonné toute référence à la notion de situation purement intérieure dans une affaire portant sur les conditions de fabrication et de commercialisation d'un fromage sous la dénomination « emmenthal » alors même que seuls des intérêts français étaient en cause : CJCE, 05.12.2000, *Procédure pénale* / Jean-Pierre Guimont, aff. C-448/98, *Rec.* p. I-10663.

⁴ CJCE, 09.12.1981, *Commission* / Italie, aff. 193/80, *Rec.* p. 3019.

⁵ CJCE, 13.11.1990, *Procédure pénale* / Bonfait BV, aff. C-269/89, *Rec.* p. I-4169.

une restriction au principe de libre circulation, qui a été jugé excessive. La Cour a considéré, en effet, que la protection des consommateurs « *peut être garantie par des moyens qui n'entravent pas l'importation de produits [...], notamment par l'apposition d'un étiquetage adéquat* » ¹.

L'étiquetage des produits a ainsi été valorisé, mais l'efficacité de cette méthode renvoie inévitablement à la nécessaire éducation des consommateurs pour leur permettre d'apprécier les différences ainsi mises en avant ².



La Cour a apprécié, au fil des affaires qu'elle a eues à connaître, la compatibilité des dispositions nationales au regard du droit communautaire. Elle a sanctionné bon nombre de réglementations nationales relatives notamment aux spécifications de qualité ou autres mesures prohibant la commercialisation de produits au nom de la protection des consommateurs. Sans porter une appréciation sur la pertinence au fond de ces textes, la Cour a ainsi fait prévaloir le principe de reconnaissance mutuelle. Elle a, en effet, prohibé les interdictions absolues de vente ³ et a privilégié un étiquetage mettant en évidence les éléments de différenciation des produits.

Seules des mesures nationales dûment justifiées et proportionnées peuvent ainsi fonder une interdiction de commercialiser dans un Etat membre un produit originaire d'un autre Etat membre. Le respect de la diversité alimentaire a été conçu, dans ce contexte, comme devant amener à garantir la possibilité de commercialisation des produits alimentaires – tels que fabriqués dans leur Etat d'origine – sur l'ensemble du territoire communautaire. Au-delà de l'examen de la conformité des mesures nationales au regard du principe de proportionnalité, celles-ci doivent également témoigner d'un respect loyal de l'engagement communautaire.

b. Le contrôle d'un respect loyal de l'engagement communautaire

Une grande vigilance est également de rigueur au sein des institutions communautaires afin de débusquer toute pratique nationale qui, sous couvert d'être une mesure de protection ou de promotion des produits nationaux, cherche à favoriser la commercialisation des produits autochtones. Ainsi, « *les incitations à « acheter national », telles que déclarations, instructions, pratiques de l'administration visant à empêcher, freiner ou déconseiller le choix des produits provenant d'autres Etats membres ou à favoriser le choix des produits nationaux* » ont été présentées comme constituant potentiellement des mesures d'effet équivalent par la Commission en 1983 ⁴. En effet, l'étiquetage des produits constitue un réel

¹ CJCE, 13.11.1990, *Procédure pénale / Bonfait BV*, précité, point 15.

² Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 2.

³ De telles situations résultent également de l'adoption de réglementations relatives, par exemple, à la vente ambulante qui compromet la commercialisation par ce biais des produits originaires d'autres Etats membres : CJCE, 13.01.2000, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb / TK-Heimdienst Sass GmbH*, aff. C-254/98, *Rec.* p. I-151.

⁴ Premier Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1983, COM (84) 181 final du 20.04.1984, p. 11.

outil d'information des consommateurs mais peut aussi être utilisé pour promouvoir un produit en mettant uniquement en avant son origine : les mentions nationales ne doivent pourtant en aucun cas discriminer les produits des autres Etats membres aux yeux des consommateurs.

La Cour de justice a eu l'occasion de condamner des systèmes nationaux qui assuraient une protection particulière à certains produits, sans exiger une quelconque spécificité de leurs caractères intrinsèques. Il en a été ainsi à l'égard de la législation française relative à la mention « montagne »¹ que la Cour a refusé de qualifier d'indication de provenance, seule voie pour une validation prétorienne. La Cour a, par cette décision, confirmé une jurisprudence stricte au regard de dénominations fondées sur des références géographiques.

Les campagnes de promotion de certains produits sont également surveillées. Ces campagnes sont organisées par les autorités nationales et, plus souvent, par des organismes privés encouragés et financés, en partie ou en totalité, par les autorités publiques. La sanction intervient dès lors que les messages promotionnels mettent en valeur uniquement l'origine nationale du produit sans valoriser d'autres qualités particulières².

La Commission européenne partage les préoccupations de la Cour sur ces questions. Elle n'hésite pas à enquêter³ sur le caractère licite des aides étatiques destinées à la publicité des produits alimentaires. Elle a rédigé des indications précieuses sur les principaux critères examinés⁴. La Commission justifie de telles investigations par le caractère – à première vue – excessif de la mise en exergue de l'origine des produits. L'issue d'un tel examen peut entraîner la publication d'une décision négative⁵. Ces campagnes de promotion sont, de plus, souvent financées par le prélèvement d'une taxe parafiscale qui peut frapper dans certains cas tous les opérateurs économiques et dans d'autres cas les seuls produits originaires d'autres Etats membres. Dans ce dernier cas, la nécessité d'un contrôle de compatibilité du système national au regard du droit communautaire est renforcée.

Il ressort de ces développements une extrême vigilance à l'égard des actions nationales qui visent à favoriser les produits indigènes au détriment des produits alimentaires originaires d'autres Etats membres⁶ et de telles actions de promotion sont validées, si et seulement si, elles mettent en avant des critères objectifs de différenciation des produits.

¹ CJCE, 07.05.1997, *Procédure pénale / Jacques Pistre e.a.*, aff. jointes C-321 à 324/94, *Rec.* p. I-2343.

² CJCE, 24.11.1982, *Commission/Irlande* – arrêt « Buy Irish », aff. 249/81, *Rec.* p. 4005 ; voir dans le même sens : CJCE, 13.12.1983, *Apple and Pear Development Council / KJ Lewis Ltd*, aff. 222/82, *Rec.* p. 4083.

- A la suite de ces arrêts, la Commission a publié des lignes directrices à l'attention des Etats membres pour éviter que les campagnes nationales de promotion ne tombent dans le champ d'application de l'article 28 CE : Communication de la Commission concernant des *actions des Etats visant à promouvoir les produits agricoles et les produits de la pêche*, JOCE n° C 272 du 28.10.1986, page 3.

³ Ces enquêtes sont diligentées dans le cadre des pouvoirs de surveillance dévolus à la Commission dans le domaine du droit de la concurrence.

⁴ Encadrement des aides nationales à la publicité des produits agricoles et de certains produits ne relevant pas de [l'ex]-annexe II traité CE, mais à l'exclusion des produits de la pêche, JOCE n° C 302 du 12.11.1987, page 6.

⁵ La Commission a, par exemple, rendu une décision négative à l'égard des aides accordées par les autorités françaises et destinées à encourager la consommation de viande d'agneau, les messages « Agneau des bergers de France » et « Agneau français, de qualité bouchère » ont été jugés contraires à l'article 28 CE : Décision C 18/95, Rapport annuel sur la *Politique de la Concurrence* – 1997, Ed. OPOCE, 1998, p. 253.

⁶ O'Connor, « The free movement of foodstuffs in EC law », *EFLR*, 1993, n° 3, pp. 169-196.



Les autorités communautaires font preuve d'une réelle vigilance pour assurer une portée maximale au principe de reconnaissance mutuelle, dont le rôle décisif en vue de réaliser le Marché intérieur est sans cesse réaffirmé¹. La Cour, confrontée à des contentieux portant sur des produits alimentaires tout à fait spécifiques, a cependant été amenée ponctuellement à limiter sa portée.

2. L'identification des limites du champ d'application du principe de reconnaissance mutuelle

Dans les secteurs non harmonisés, le principe de reconnaissance mutuelle s'applique de façon pleine et entière. La Cour a toutefois eu l'occasion d'en limiter la portée dans le cadre de contentieux relatifs à la commercialisation de produits alimentaires, dont le potentiel d'évocation est particulièrement important pour certains consommateurs.

Ainsi, avant l'adoption d'une directive-cadre relative aux additifs alimentaires², la Cour de justice a validé une application conditionnée du principe de reconnaissance mutuelle en prenant en compte des préoccupations liées à la protection de la santé publique. La Cour a, en ce sens, développé une jurisprudence prudente en reconnaissant aux Etats membres le droit de décider du niveau de protection de la santé sur leur propre territoire³ et, en conséquence, de ne pas accepter d'emblée l'utilisation d'un additif originaire d'un autre Etat membre, alors même qu'il était inscrit sur la liste communautaire des additifs autorisés.

Les produits ne bénéficiant pas d'un encadrement communautaire et susceptibles de présenter des risques pour la santé, peuvent d'ailleurs toujours être soumis à une procédure d'autorisation dans des conditions précisées par la jurisprudence⁴. De telles procédures doivent alors respecter les principes de proportionnalité et de nécessité. Cette jurisprudence, ancienne mais toujours valable, a constitué en quelque sorte une application, avant l'heure, du principe de précaution. Le déclenchement de telle procédure nationale d'autorisation de mise sur le marché est certes une contrainte pour les opérateurs économiques, mais elle les met ensuite à l'abri de contrôles ultérieurs pouvant entraîner un éventuel retrait de leurs produits du marché.

Le principe de reconnaissance mutuelle peut également se trouver écarté quand son application risque de compromettre l'information des consommateurs. Ce principe, complété par un étiquetage adéquat, peut, en effet, être insuffisant pour assurer une information complète. De telles situations, rares au demeurant, peuvent se présenter lors de la commercialisation de produits – originaires de plusieurs Etats membres – sous des

¹ Résolution du Conseil du 28.10.1999 relative à la *reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur*, Communiqué de Presse 12122/99 (Presse 319-G), p. 14.

² Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27.

³ CJCE, 14.07.1983, *Sandoz*, aff. 174/82, *Rec.* p. 2445.

⁴ CJCE, 14.07.1983, *Sandoz*, précité ; CJCE, 10.12.1985, *Motte*, aff. 247/84, *Rec.* p. 3887 ; CJCE, 6.05.1986, *Ministère public / Müller*, *Rec.* p. 1521.

dénominations identiques alors même que certains « *s'écart[ent] tellement, du point de vue de [leur] composition ou de [leur] fabrication, des marchandises généralement connues sous cette même dénomination dans la Communauté qu'[ils] ne saurai[ent] être considérés comme relevant de la même catégorie* »¹. Le recours à des mesures d'étiquetage est alors insuffisant pour assurer une information correcte des consommateurs et éviter toute pratique commerciale déloyale. Dès lors, l'Etat membre de commercialisation peut écarter le principe de reconnaissance mutuelle et définir les éléments caractéristiques de ce type de produits. La Cour s'est livrée à cet exercice, par exemple, dans le cas des yaourts dont l'élément déterminant est constitué par « *la présence de bactéries lactiques vivantes en quantité abondante* »².

La Commission a explicité et développé cette jurisprudence par le biais d'une communication interprétative³. La dénomination de vente de certains produits peut ainsi être réservée aux produits qui répondent aux caractéristiques essentielles du produit type et exclue pour ceux qui présentent des différences telles qu'il n'est pas possible de les considérer comme des produits similaires. Ces réserves⁴ concernent tout aussi bien des produits communs, comme le yaourt ou le vinaigre, ou des produits de prestige, comme le caviar. La Commission a ainsi appliqué à ce produit les principes dégagés par la Cour et conclu que les Etats peuvent légitimement réserver cette dénomination au seul produit obtenu à partir d'œufs d'esturgeons.

Il faut préciser que cette communication interprétative, rédigée par la Commission, ne produit pas d'effets juridiques⁵. Elle « *peut [cependant] être utilisée par le juge national pour l'aider à résoudre, dans des cas précis, les controverses dont il est saisi* »⁶. Le juge communautaire renvoie, en effet, aux juges nationaux le soin d'apprécier le degré de similitude entre le produit en cause et les produits habituellement commercialisés sous cette dénomination.



La réalisation du Marché intérieur est largement fondée sur la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle. L'application de ce principe s'est parfois heurtée à la diversité alimentaire. Confrontée à des dispositifs nationaux mettant en évidence des pratiques alimentaires diversifiées, il est revenu à la Cour de justice d'aménager les rapports entre l'objectif de libre circulation des marchandises et la diversité tangible des législations alimentaires nationales. Elle a opté en faveur d'une reconnaissance d'un rang équivalant à l'ensemble des approches étatiques. Dès lors, l'unité du marché s'est réalisée en assurant la confrontation des différentes pratiques alimentaires sur les marchés nationaux et non en

¹ CJCE, 22.09.1988, *Ministère public / G. Deserbais*, aff. 286/86, *Rec.* p. 4907.

² CJCE, 14.07.1988, *Smanor*, aff. 298/87, *Rec.* p. 4489, point 22.

³ Communication interprétative de la Commission concernant *les dénominations de vente des denrées alimentaires*, JOCE n° C 270 du 15.10.1991, page 2.

⁴ *idem*.

⁵ CJCE, 13.12.1989, *Grimaldi*, aff. 322/88, *Rec.* p. 4416.

⁶ F. Capelli, « La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur du Marché unique européen », *RMCUE*, 1993, n° 372, pp. 790-811, sp. p. 808.

développement une approche protectrice des spécificités nationales. Ainsi, les Etats membres ne peuvent que très difficilement refuser l'accès de leur territoire à certains produits au nom de différences culturelles.

Par ailleurs, la Commission – soucieuse d'assurer le fonctionnement optimum du Marché intérieur – surveille étroitement l'exercice par les Etats membres de leur pouvoir normatif.

B. La définition institutionnelle de mécanismes adaptés

Différents mécanismes communautaires ont vocation à éviter que la libre circulation des marchandises soit perturbée par des mesures nationales susceptibles de faire obstacle à la libre circulation des marchandises (1). Si l'utilité de telles mesures est établie, alors la Commission peut décider de proposer l'harmonisation communautaire du point en discussion – dans la limite de ce qui est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du Marché intérieur (2).

1. La création d'un système de surveillance des projets législatifs nationaux pour éviter toute résurgence d'obstacles aux échanges

Animée par le principe de proportionnalité ¹, la Nouvelle approche a entraîné l'abandon des projets communautaires d'harmonisation de spécifications techniques, au profit de l'application du principe de reconnaissance mutuelle. De larges champs législatifs sont ainsi appréhendés par les autorités nationales. Dans le secteur alimentaire, la composition et le mode de fabrication de la plupart ² des produits alimentaires entrent dans cette catégorie. Les Etats membres disposent là d'une réelle marge de manœuvre pour réglementer ces questions et peuvent ainsi maintenir des législations diverses. Ils ne disposent pas pour autant d'un pouvoir discrétionnaire. En tout état de cause, le contexte communautaire s'impose à eux ³ et ils ont ainsi l'obligation d'assurer le respect du principe de libre circulation des marchandises.

¹ «Il convient en effet de respecter le principe de proportionnalité en vertu duquel un acte juridique contraignant ne doit pas aller au-delà de ce qui est réellement nécessaire pour satisfaire à une exigence impérative », Communication de la Commission, *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 08.11.1985, page 5 ; voir également S. Néri, « Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit agricole », *RTDE*, 1981, pp. 652-683 ; G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, Coll. Droit Sciences Economiques, 1994, 4^{ème} édition, 328 pages, p. 51 ; enfin, ce principe est inscrit dans le traité depuis le traité sur l'Union européenne : article 5 alinéa 3 CE.

² Seuls quelques produits voient leurs spécifications de qualité harmonisées au niveau communautaire par le biais de directives dites verticales.

³ Le principe de coopération loyale exprimé à l'article 10 du traité CE s'impose aux Etats y compris dans les domaines non couverts par une législation harmonisée au niveau communautaire.

Pour un exemple textuel voir : l'Etat de commercialisation « peut, dans le respect des règles du traité, imposer sur son territoire que [l'étiquetage] figure au moins dans une ou plusieurs langues qu'il détermine parmi les langues officielles de la Communauté » : Article 13 bis, Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1, modifiée par Directive 97/4 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 21.

Des instruments, fondés sur une étroite coopération entre les autorités nationales et communautaires, ont été dans ce but mis en œuvre pour prévenir tout obstacle aux échanges ¹.

– La directive 98/34 ², dont le champ d'application s'étend aux produits destinés à l'alimentation humaine et aux produits agricoles ³, impose aux Etats membres ⁴ de notifier tous leurs projets de règles techniques ⁵ ainsi que tous les projets afférents de modifications ⁶. Une obligation comparable pèse sur les organismes nationaux de normalisation qui doivent communiquer, à leurs homologues européens ⁷ et à la Commission ⁸, tous les nouveaux sujets sur lesquels ils envisagent d'élaborer une norme ⁹. Dès lors, les Etats membres ne peuvent en aucune façon se dédouaner de leurs obligations en confiant un projet à un organisme de normalisation.

Cette procédure d'information mutuelle entend prévenir d'une part la résurgence d'entraves techniques aux échanges ¹⁰ et permet d'autre part d'identifier des besoins législatifs ¹¹. La

¹ - S. D'Acunto, « Le mécanisme de transparence réglementaire en matière de services de la société de l'information instauré par la directive 98/48 », *RMUE*, 1998, n° 4, pp. 59-93,

- E. Gippini Fournier, S. La Pergola, « La nouvelle procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté », *RMUE*, 1996, n° 4, pp. 145-180 ;

- J. Fronia, G. Casella, « La procédure de contrôle des réglementations techniques prévue par la nouvelle Directive 83/189 », *RMUE*, 1995, n° 2, pp. 37-87 ;

- S. Lecrenier, « Vers l'achèvement du Marché intérieur : l'évolution des procédures de contrôle prévues par la Directive 83/189 depuis 4 ans », *RMC*, 1988, n° 315, pp. 112-139 ; du même auteur, « Les articles 30 et suivants et les procédures de contrôle prévues par la Directive 83/189 », *RMC*, 1985, n° 283, pp. 6-23.

² Directive 98/34 du Parlement européen et du Conseil du 22.06.1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE L 204 du 21.07.1998, page 37 ; cette directive emporte codification et abrogation de la Directive 83/189 du Conseil du 28.03.1983 et de ses modifications ultérieures, JOCE n° L 109 du 26.04.1983, page 8.

³ Le champ d'application de la Directive 83/189, précitée, a été élargi en 1988 : Directive 88/182 du Conseil du 22.03.1988 portant modification de la Directive 83/189, JOCE n° L 81 du 26.03.1988, page 75.

⁴ Des dispositions législatives peuvent cependant expressément exclure l'application de cette procédure de notification : Article 1-3, Règlement n° 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 1.

⁵ Une règle technique est « une spécification technique ou autre exigence, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire, de jure ou de facto, pour la commercialisation ou l'utilisation dans un Etat membre [...] » : Article 1-9, Directive 98/34, précitée.

⁶ Article 8, Directive 98/34, précitée.

⁷ A savoir : le CEN (Comité Européen de normalisation doté d'une compétence générale), le CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) et l'ETSI (Institut Européen de Normalisation des Télécommunications).

⁸ Article 2, Directive 98/34, précitée.

⁹ La norme répond à quatre caractères qui permettent de la distinguer des règles techniques :

- elle est approuvée par un organisme de normalisation reconnu,
- puis destinée à une application répétée et continue,
- dont le respect doit être volontaire
- et mise à la disposition du public.

Voir sur cette question : *La directive 83/189 commentée – Guide des procédures d'information sur les normes et les réglementations techniques nationales*, Ed. OPOCE – Commission européenne, 1998, 81 pages, sp. pp. 16-17.

¹⁰ L'importance de cet instrument est manifestée par l'ampleur des mesures notifiées chaque année. En effet, l'existence du Marché intérieur n'empêche pas les Etats membres d'adopter une multitude de règles nationales : 900 notifications en 1997, contre 523 en 1996 et 439 en 1995 : Quinzième Rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1997, COM (98) 317 final du 19.05.1998, page 10.

¹¹ Il apparaît ainsi que « le nombre de textes notifiés (115), parfois par procédure d'urgence (17), pour l'année 2000 dans le domaine de la santé montre l'importance grandissante des législateurs nationaux pour ce secteur, notamment dans le secteur alimentaire » : Dix-Huitième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit

Commission, destinataire d'un projet national de règle technique, se doit d'assurer l'information des autres Etats membres¹ et s'ouvre alors une période de *statu quo* de trois mois². Cette période doit permettre l'étude du projet tant par les services de la Commission que par ceux des Etats membres. Ces derniers disposent ainsi de la possibilité d'exercer un contrôle *a priori* sur les projets réglementaires des autres Etats membres³ et sur les motivations apportées au soutien de ces projets. La compatibilité des projets vis-à-vis du droit communautaire, et en particulier de l'article 28 CE, est alors étudiée, tout comme l'intérêt de présenter, en lieu et place du projet national, une proposition communautaire de directive ou de règlement⁴. Dans cette dernière hypothèse, l'Etat membre doit alors retirer son projet et la discussion communautaire s'engage sur le fondement de l'article 95 CE.

Dans les autres hypothèses, l'Etat se doit de tenir compte, « *dans la mesure du possible* »⁵, des observations adressées par la Commission ou les autres Etats membres⁶. En revanche, c'est une obligation de résultat qui pèse sur l'Etat au regard des avis circonstanciés qui peuvent être adressés par les services de la Commission ou par un Etat membre. Il en est ainsi quand le projet national est considéré comme susceptible de constituer une entrave à la libre circulation des marchandises⁷. Si l'Etat en cause n'obtempère pas, en modifiant comme il se doit son projet, une procédure en constatation de manquement⁸ peut alors être diligentée contre lui.

Il en a été ainsi dans l'affaire C-184/96⁹ qui mettait en jeu la directive 98/34 et le principe de reconnaissance mutuelle. Il était reproché à la France d'avoir réservé aux seules préparations à base de foie gras conformes aux dispositions d'un décret français¹⁰ relatif à la composition et à la qualité de ce produit, une série de dénominations de vente. La détention et la vente de produits non conformes à ce décret étaient également interdites. Les producteurs des autres Etats membres se trouvaient donc dans l'obligation de respecter les termes du décret s'ils souhaitaient accéder au marché français en utilisant les dénominations flatteuses de « foie gras entier », « bloc de foie gras » ou encore « parfait de foie gras ».

A la suite de la notification du projet de décret au titre de la procédure instituée par la directive 98/34, la Commission avait adressé un avis circonstancié à la France, dans lequel elle reprochait à la France de ne pas avoir inséré dans son texte une clause de reconnaissance

communautaire – 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001, point 2.14.7, p. 125.

¹ Article 8-1-5^{ème}, Directive 98/34, précitée.

² Article 9-1, Directive 98/34, précitée.

³ *La directive 83/189 commentée – Guide des procédures d'information sur les normes et les réglementations techniques nationales*, op. cit., p. 10.

⁴ Directive 98/34, précitée, article 9-3.

⁵ Directive 98/34, précitée, article 8-2.

⁶ « *Les observations sont envoyées lorsque le projet notifié, bien que conforme au droit communautaire, soulève des questions d'interprétation ou appelle des précisions sur les modalités de sa mise en œuvre.* » : in *La directive 83/189 commentée – Guide des procédures d'information sur les normes et les réglementations techniques nationales*, op. cit., p. 43.

⁷ Article 9-2, Directive 98/34, précitée.

⁸ Voir *infra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section 2, II, B.

⁹ CJCE, 22.10.1998, *Commission / France* – arrêt « foie gras », aff. C-184/98, Rec. p. I-6197.

¹⁰ Décret 93-999 du 09.08.1993 relatif aux préparations à base de foie gras, JORF 10.08.1993.

mutuelle. Cet avis n'a pas été suivi d'effet¹. La Commission a alors saisi la Cour qui a constaté le manquement de la France. La Cour confirme ainsi l'attachement, exprimé par les autorités communautaires, à l'insertion systématique du principe de reconnaissance mutuelle dans les réglementations techniques nationales². Il s'agit en quelque sorte de « *garantir l'effectivité du droit d'accès, fondé sur la reconnaissance mutuelle, au marché des Etats membres* »³. Il est toutefois loisible de s'interroger sur la « *valeur ajoutée* »⁴ liée à l'insertion d'une telle clause. En effet, les circonstances montrent clairement que le foie gras reste attaché principalement aux traditions alimentaires françaises. L'inscription d'une clause de reconnaissance mutuelle alors même qu'il n'existe pas de réglementation nationale sur ce produit dans les autres Etats membres ne présente donc aucune utilité pratique dans l'immédiat et peut exposer, à terme, les producteurs français à la concurrence de produits fabriqués selon des techniques à ce jour inconnues.

La logique qui préside au fonctionnement de la directive 98/34 est donc bien une logique préventive. Il s'agit d'assurer, en amont, la compatibilité des législations au regard du droit communautaire, grâce à une véritable coopération entre autorités communautaires et nationales. Le non-respect de cette obligation est d'ailleurs sanctionné par la Cour. La violation de la procédure de notification de tout projet national de réglementation technique ou de normes aux autorités communautaires entraîne l'inopposabilité du texte en cause aux particuliers. En effet, la Cour analyse ce manquement comme un « *vice substantiel de nature à entraîner l'inapplicabilité de la règle en cause* »⁵. Ce type de sanction, prévu par la Commission⁶, a donc été consacré par la Cour de justice⁷ dans la décision *CIA Security International*⁸. Celle-ci a ainsi assuré une certaine protection des droits des particuliers⁹. La règle de la non-opposabilité n'a cependant pas une portée générale. Elle peut être invoquée par un particulier seulement si le texte contesté affecte des échanges intra-communautaires. En revanche, le défaut de notification n'affecte pas la validité de la disposition en cause dans

¹ La France mettait en avant le fait que les productions analogues dans les autres Etats membres sont marginales et en tout état de cause respectent les prescriptions de la législation française. L'entrave au principe de libre circulation et du même coup le manquement reproché était, pour les autorités françaises, tout à fait théorique.

² - La Commission « *s'efforce de faire insérer systématiquement dans les réglementations nationales le principe de reconnaissance mutuelle* » : Sixième Rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1988, COM (89) 411 final du 21.12.1989, p. 18.

- Le Conseil des ministres, dans sa formation « Marché intérieur », a invité les Etats membres à introduire plus systématiquement des clauses de reconnaissance mutuelle dans leurs projets de réglementations techniques, Conclusions du Conseil des ministres « Marché intérieur », 30.03.1998, Bull. UE. 3/1998, point 1.2.26.

³ A Mattera, « L'arrêt « Foie gras » du 22 octobre 1998 : porteur d'une nouvelle impulsion pour le perfectionnement du Marché unique européen », *RMUE*, 1998, n° 4, pp. 113-124, sp. p. 123.

⁴ A. Rigaux, D. Simon, « Commentaire de la décision du 22.10.1998 », *Revue Europe*, Décembre 1998, pp. 13-14.

⁵ J.-C. Masclet, « Libre circulation des marchandises », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 551, 1997, point 107.

⁶ Communication de la Commission concernant le *non-respect de certaines dispositions de la directive 83/189*, JOCE n° C 245 du 01.10.1986, page 4.

⁷ C. Castillo, « La confirmation par la Cour du principe de non-opposabilité aux tiers des règles techniques non notifiées dans le cadre de la directive 83/189 : un pas en avant vers l'intégration structurelle des ordres juridiques », *RMCUE*, 1997, n° 404, pp. 51-59 ; S. Lecrenier, « Le contrôle des règles techniques des Etats et la sauvegarde des droits des particuliers », *Journal des tribunaux – Droit européen*, Bruxelles, 1997, n° 35, pp. 1-9.

⁸ CJCE, 30.04.1996, *CIA Security International*, aff. C-194/94, *Rec. p. I-2201* : considérés comme étant suffisamment précis et inconditionnels, les articles 8 et 9 de la directive ont été reconnus d'effet direct.

⁹ S. Lecrenier, « Le contrôle des règles techniques des Etats et la sauvegarde des droits des particuliers », précité.

les rapports juridiques purement internes¹. La distinction introduite quant à la portée de l'inopposabilité des textes qui n'ont pas fait l'objet de notification place donc les particuliers, notamment les opérateurs économiques, dans une situation différente, selon que les rapports juridiques auxquels ils sont parties déploient leurs effets sur le seul territoire de l'Etat membre en cause, ou impliquent plusieurs Etats.

La prévention de nouveaux obstacles grâce à la procédure de notification des projets de règles techniques nationales est complétée par une autre procédure, qui doit assurer une information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises². Les Etats membres ont, en effet, l'obligation de notifier toutes les mesures susceptibles de porter atteinte au principe de libre circulation. Sont visées les mesures nationales qui rendent impossible la commercialisation d'un produit ou imposent la modification de certains caractères³. Ce mécanisme repose sur une logique déclaratoire. Au cours de l'année 1997 – première année d'application de ce mécanisme – trente cinq mesures ont été notifiées à la Commission⁴. Certains auteurs⁵ espèrent que ce mécanisme débouche sur des résultats aussi positifs que ceux qui découlent de la directive 98/34⁶. La coopération loyale des Etats membres sera là aussi pertinente.



Ces dispositions entendent favoriser une bonne gestion du Marché intérieur d'autant plus déterminante pour des domaines, tels que la définition des spécifications de qualité des produits alimentaires, pour lesquels la Communauté a, délibérément, élaboré un corpus normatif minimal.

¹ - CJCE, 16.06.1998, *Procédure pénale / Johannes Martinus Lemmens*, aff. C-226/97, *Rec.* p I-3711.

- Les circonstances factuelles de l'affaire C-443/98 ont permis à l'Avocat général de conforter cette jurisprudence. La Commission demandait à un Etat membre de s'abstenir d'adopter toute législation en matière d'étiquetage de l'huile d'olive en vertu des dispositions de la Directive 98/34, le juge national a refusé d'appliquer un acte législatif adopté en violation de cette invitation. L'Avocat général M. F. G. Jacobs a, quant à lui, conclu en considérant que « *lorsqu'un Etat membre méconnaît les exigences procédurales prévues par les articles 8 et 9, ce manquement ne saurait être invoqué devant les juridictions nationales dans le cadre d'une procédure opposant des particuliers en matière contractuelle* » : Conclusions rendues le 27.01.2000, *Unilever Italia SpA & Central Food SpA*, aff. C-443/98, *Rec.* p. I-7535.

² Décision 95/3052 du Parlement européen et du Conseil du 13.12.1995 établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, JOCE n° L 321 du 30.12.1995, page 1.

³ Article 1^{er}, Décision 95/3052, précitée.

⁴ Quinzième Rapport sur l'application du droit communautaire – 1997, JOCE n° C 250 du 10.08.1998, page 1, sp. p. 16.

⁵ R. Lecourt, « L'égalité des conditions de concurrence – Comment assurer le respect des règles », *EFLR*, 1997, mars, pp. 11-22.

⁶ *idem*.

2. L'adoption d'un programme d'harmonisation des législations nationales d'intensité minimale

L'harmonisation des législations, qui peut être présentée comme un « *moyen au service de l'unité du marché* »¹, n'a, toutefois, jamais eu vocation à déboucher sur une uniformisation totale des corpus juridiques nationaux, notamment dans le secteur alimentaire où les premières décennies de la construction communautaire ont pourtant été marquées par une production législative abondante.

Depuis les années 80, l'harmonisation des législations nationales a principalement porté sur les questions dites essentielles. Un des critères déterminants pour engager une procédure législative d'harmonisation a été incontestablement dans le secteur alimentaire le degré d'incidence de la question discutée sur la protection de la santé et l'information des consommateurs. Ainsi, les Etats membres disposent corrélativement d'une capacité réduite en matière d'initiatives législatives dans ces domaines. Les autorités communautaires souhaitaient par là même limiter la possibilité pour les Etats membres d'invoquer la protection de la santé au soutien de textes nationaux² – avec parfois certaines visées protectionnistes.

Les Etats membres ne sont néanmoins pas dépourvus de toute marge d'action. En effet, la Communauté procède à l'harmonisation des législations, le plus souvent, par le biais de directives. Les Etats membres ne sont, dès lors, pas maîtres du résultat à atteindre mais au moins du choix des moyens les plus adaptés aux particularités nationales pour y parvenir³.

Cette latitude se trouve, cependant, modulée en fonction de l'intensité de l'harmonisation poursuivie. L'harmonisation peut, en effet, tendre vers une harmonisation totale, minimale ou optionnelle⁴ d'une question. Les directives minimales confèrent un relief tout particulier au rôle dévolu aux Etats membres en matière de rapprochement des législations. La Communauté se contente, en effet, de poser des prescriptions tout à fait réduites et les Etats conservent la possibilité de renforcer, à travers leur propre législation, le dispositif communautaire⁵. L'harmonisation progressive des législations nationales par le biais de directives minimales ou encore partielles⁶ n'est cependant pas sans risques. Ces textes communautaires imposent des prescriptions normatives réduites. « *Les Etats membres conservent [en conséquence] leurs*

¹ J.-C. Masclet, « Libre circulation des marchandises », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 551, 1997, point 93.

² La protection de la santé est expressément prévue au terme de l'article 30 CE comme permettant de déroger au principe de libre circulation des marchandises ; par ailleurs, la Cour de justice a reconnu au titre des exigences impératives la possibilité pour les Etats membres de faire échapper des mesures au champ d'application de l'article 28 CE.

³ Voir *infra* Partie I, Titre II, Chapitre II, Section 2, II, A.

⁴ P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story scientia, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1989, 466 pages, sp. pp. 54-55.

⁵ Il faut noter, qu'assez curieusement, les règles communautaires relatives à l'agriculture biologique reposent sur ce principe : Règlement 2092/91 du Conseil du 24.06.1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, JOCE n° L 198 du 22.07.1991, page 1, modifié par : Règlement 1804/99 du Conseil du 19.07.1999 modifiant pour y inclure les productions animales, le règlement 2092/91, JOCE n° L 222 du 24.08.1999, page 1.

⁶ « *L'harmonisation n'est que partielle lorsque le législateur communautaire ne réglemente que certains éléments de la matière qui lui est soumise* » : L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, 1999, 525 pages, p.232.

compétences dans les domaines non harmonisés »¹. Des disparités juridiques importantes peuvent dès lors apparaître entre les Etats membres et, de plus, les autorités nationales se trouvent confrontées à un exercice difficile d'articulation des dispositions communautaires et nationales. En effet, l'existence d'une directive partielle dans un secteur n'interdit en rien à un Etat membre de maintenir, pour les produits nationaux, des obligations différentes ou supplémentaires de nature à compliquer – voire même à entraver – les opérations de livraisons intracommunautaires ou tout au moins à perturber le libre jeu de la concurrence. Les Etats membres ont donc la possibilité de compléter les dispositions obligatoires de directives communautaires par des dispositions nationales. Il en est ainsi, par exemple, dans le cadre de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires qui prévoit la possibilité pour les Etats « *d'arrêter une nouvelle législation* » à condition de communiquer à la Commission et aux autres Etats membres les mesures projetées². Les Etats membres utilisent fréquemment cette faculté pour renforcer la liste des mentions obligatoires dans l'étiquetage. La Commission doit alors exercer un contrôle pour éviter une utilisation unilatérale de la faculté accordée aux Etats et non-respectueuse de la procédure de communication prévue³.

La liberté laissée aux Etats en ce domaine n'est donc pas sans poser des difficultés au regard des exigences découlant du statut d'Etat membre de la Communauté européenne. De plus, les risques d'hétérogénéité, découlant de l'exercice de cette marge de manœuvre, expliquent qu'une harmonisation large, voire totale⁴, doit être privilégiée dans le secteur de l'alimentation pour les questions ayant des incidences sanitaires ou relatives à l'information des consommateurs.



Il ressort de ces développements que la Communauté considère que l'information des consommateurs, sur la nature et la composition des produits, peut être suffisamment assurée par le biais d'un étiquetage, sans qu'il soit nécessaire de réglementer l'ensemble des questions.

La démarche communautaire en faveur de la protection de la diversité des produits dans le secteur de l'alimentation s'est donc davantage orientée vers la garantie d'une réelle liberté de choix pour les consommateurs, grâce à un vaste éventail de produits. Elle ne s'est pas attachée cependant à assurer la pérennité de produits spécifiques ancrés dans les traditions

¹ *idem*.

² Article 16, Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1.

³ En 1992, 97 infractions ont été recensées par les services de la Commission. Seize cas concernaient la non-conformité de mesures nationales par rapport à des directives transposées dont la moitié portait sur la directive 79/112 : Douzième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1994, COM (95) 500 final, p. 13.

- Ces difficultés ont, à nouveau, été évoquées : Treizième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1995, COM (96) 600 final, p. 29.

⁴ « *On est en présence d'une harmonisation totale lorsqu'une directive impose des règles qui se substituent entièrement aux règles nationales existantes en la matière* » : A. Mattera cité par L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, op. cit., p. 232.

alimentaires nationales. La Communauté n'a, en effet, pas entrepris de « *consigner dans la législation la richesse culinaire* »¹ des Etats membres.

Le principe de reconnaissance mutuelle a, ainsi, contribué à garantir la diversité des approches législatives nationales² mais en les traitant sur un pied d'égalité et non en protégeant certains produits alimentaires. En effet, la Cour a transposé à ce secteur une formule, inaugurée dans une série de contentieux relatifs au caractère discriminatoire de certaines taxes intérieures appliquées aux boissons alcooliques³, aux termes de laquelle « *la législation d'un Etat membre [ne doit pas servir] à cristalliser des habitudes nationales de consommation données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire* »⁴. La Cour a souhaité contrecarrer « *l'inertie* »⁵ qui tend, parfois, à se développer au sujet des questions alimentaires. Les habitudes alimentaires nationales, confortées par les réglementations alors contestées, ont ainsi été jugées empreintes d'une trop grande subjectivité pour justifier des mesures constitutives d'entraves au commerce entre Etats membres. En effet, les habitudes alimentaires sont, par essence, sujettes à des variations et les recettes culinaires, même traditionnelles et célèbres, présentent toutes des variantes, ainsi « *ces nuances indiquent qu'en gastronomie rien ne se fige* »⁶.

La bière allemande⁷, les pâtes alimentaires italiennes⁸ ou encore le foie gras français⁹ sont autant de produits alimentaires, symboles d'une certaine gastronomie¹⁰ européenne, qui n'en ont pas moins été inclus dans le champ du principe de la reconnaissance mutuelle.

Cette jurisprudence¹¹ applique, sans distinction, à des dénominations riches d'un réel pouvoir d'évocation¹² – comme le foie gras – un traitement juridique similaire à celui réservé à l'ensemble des dénominations génériques¹³. Ce courant jurisprudentiel a, peu à peu, fait

¹ O. Brouwer, « Free movement of foodstuffs and quality requirements : has the Commission got it wrong », *CMLRev.*, 1988, pp. 237-262, sp. p. 246.

² A. Mattera, « L'[ex]-article 30 du traité CEE, la jurisprudence Cassis de Dijon et le principe de reconnaissance mutuelle : instruments au service d'une Communauté plus respectueuse des diversités nationales », *RMUE*, 1992, n° 4, pp. 13-71.

³ - CJCE, 27.02.1980, *Commission / France*, aff. 168/78, *Rec.* p. 347 ;
- CJCE, 27.02.1980, *Commission / Italie*, aff. 169/78, *Rec.* p. 385 ;
- CJCE, 27.02.1980, *Commission / Royaume-Uni*, aff. 170/78, *Rec.* p. 417 ;
- CJCE, 27.02.1980, *Commission / Irlande*, aff. 55/79, *Rec.* p. 481.

⁴ CJCE, 12.03.1987, *Commission / Allemagne*, aff. 178/84, *Rec.* p. 1227, point 32.

⁵ K. G. Grunert, K. Brunso, L. Bredahl, « Food-related lifestyle in France and Germany », in I. Balderjahn, C. Mennicken, (edited by), *New Developments and approaches in Consumer behaviour research*, Ed. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1998, 343 pages, pp. 1-14, sp. p. 2

⁶ J.-P. Branlard, « Recette judiciaire, mais néanmoins savoureuse, du coq au vin », *RDR*, 1996, n° 239, pp. 1-9, sp. p. 2.

⁷ CJCE, 12.03.1987, *Commission / Allemagne*, aff. 178/84, *Rec.* p. 1227.

⁸ CJCE, 14.07.1988, 3 *Glocken GmbH et Gertraud Kritzinger / USL Centro-Sud et Provincia autonoma di Bolzano*, aff. 407/85, *Rec.* p. 4233 ; CJCE, 14.07.1988, *Procédure pénale / Zoni*, aff. 90/86, *Rec.* p. 4285.

⁹ CJCE, 22.10.1998, *Commission/France* – arrêt « foie gras », aff. C-184/96, *Rec.* p. I-6197.

¹⁰ A. Mattera, « L'arrêt « Foie gras » du 22 octobre 1998 : porteur d'une nouvelle impulsion pour le perfectionnement du Marché unique européen, Section 1 La chute des dieux de l'Olympe alimentaire », *RMUE*, 1998, n° 4, pp. 113-124.

¹¹ A. Rigaux, D. Simon, « La guerre du foie gras aura-t-elle lieu ? », *Revue Europe*, 1998, n° 12, pp. 13-14.

¹² CJCE, 22.10.1998, *Commission/France* – arrêt « foie gras », aff. C-184/96, précité, Conclusions – Arguments du gouvernement français, point 13.

¹³ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed.

l'objet de certaines critiques. Comment assurer alors la protection de productions traditionnelles ¹ ?

II. - Un développement graduel d'instruments protecteurs de produits alimentaires spécifiques

Si les pratiques culturelles et les modes de production agricole des quinze Etats membres sont marqués par une relative uniformisation en raison du développement d'une agriculture intensive, il n'en subsiste pas moins une diversité certaine. Une telle diversité est également tangible au sein des produits destinés à l'alimentation humaine. Ils sont parfois le fruit d'innovations industrielles récentes mais reposent encore très souvent sur des méthodes de fabrication traditionnelles propres à un Etat membre ou à un autre. Une démarche spécifique, orientée cette fois vers la protection de ces produits, a peu à peu émergé (A) et demande encore à être renforcée (B).

A. L'introduction progressive d'un traitement différencié de produits alimentaires spécifiques

La notion de qualité appliquée au secteur de l'alimentation recouvre des aspects divers ². En effet, les consommateurs sont à la recherche de « *produits typiques clairement identifiés, liés à des zones spécifiques ou à des valeurs culturelles (méthodes de production traditionnelle, bien-être des animaux, etc.)* » ³ et, dans le même temps, ils accordent de plus en plus d'importance à la sécurité des aliments ⁴. La satisfaction simultanée de ces différents objectifs doit donc être poursuivie.

La dimension sanitaire attachée à la notion de qualité alimentaire a, de longue date, fait l'objet d'une attention particulièrement dans le cadre du Marché intérieur – avec, certes, des fortunes diverses. En revanche, la nécessité d'une protection particulière des productions traditionnelles a été plus longue à s'imposer (1). Aujourd'hui, différents instruments de protection se côtoient (2).

1. Une lente prise de conscience d'un nécessaire traitement spécifique

La Commission européenne a opté, en 1985, pour l'abandon des projets d'harmonisation des spécifications de qualité des produits alimentaires. Elle a alors considéré, qu'« *il [n'était] ni*

Pédone, 1998, 341 pages, sp. p. 260.

¹ O. Brouwer, « Free movement of foodstuffs and quality requirements : has the Commission got it wrong », précité, p. 254.

² Voir *supra* Introduction, Section 1, I.

³ Communication de la Commission *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, page 29.

⁴ Dans l'enquête d'opinion relative à la perception des citoyens européens concernant les politiques nationales et communautaires en matière de consommation, 68% des personnes interrogées déclarent être soucieuses face à la sécurité des produits alimentaires et 35% d'entre elles pensent que les aliments ne sont pas sûrs : Sondage Eurobaromètre, mai 1997.

possible ni souhaitable d'enfermer dans un carcan législatif les richesses culinaires de dix [quinze] pays européens »¹. La crainte d'aboutir à une législation extrêmement complexe a par conséquent conduit la Communauté à abandonner ce terrain, tout en reconnaissant l'existence des « richesses culinaires »² des Etats membres. Aucune protection particulière n'a cependant été prévue pour elles à l'époque. La volonté de répondre aux craintes exprimées quant à un possible « nivellement de la qualité par le bas »³ a cependant conduit la Commission à prévoir l'ouverture de discussions, avec les milieux socio-économiques et les représentants des administrations nationales compétentes. L'objectif était alors d'apprécier dans quelle mesure « la Communauté devra[it] encourager les milieux professionnels à mener une politique active de qualité des denrées alimentaires »⁴. Il ne s'agissait donc pas à l'époque de développer une politique de qualité à part entière mais, simplement, de susciter des initiatives privées, sans apporter d'ailleurs de précisions quant aux contours de la notion de qualité retenue. La Commission envisageait, à côté de cette action d'encouragement, d'instaurer un dispositif communautaire de reconnaissance mutuelle des signes distinctifs nationaux. La question de la création de mécanismes communautaires de protection n'était alors même pas évoquée.

Une approche plus audacieuse a, par la suite, été envisagée et notamment à l'occasion de réflexions portant sur la recherche de voies de diversification des débouchés agricoles. La Commission a proposé, entres autres, de « promouvoir une politique de qualité »⁵. L'objectif était, avant tout, de permettre une segmentation du marché de certains produits alimentaires en développant « une stratégie de niches »⁶ au profit des producteurs agricoles. Cette recherche de micro-marchés vaut pour des produits qui recèlent une réelle spécificité et dont une meilleure valorisation économique constitue un soutien de l'activité agricole dans la perspective du maintien de celle-ci et plus généralement de développement rural⁷. L'amélioration de la valorisation de produits « à fort contenu patrimonial »⁸ est un objectif important de toute politique de qualité, qui ne doit toutefois pas occulter des éléments de nature sociologique ou psychologique – plus difficiles à évaluer mais tout aussi déterminants. L'octroi d'une appellation d'origine peut ainsi contribuer à légitimer des « sociétés marginalisées et sur la défensive. En effet, la justification du lien avec le lieu de production (races animales, mode d'exploitation du milieu) et de l'ancrage dans une tradition (savoir-

¹ Communication de la Commission *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 8.11.1985, page 9.

² *idem*.

³ *idem*, page 12.

⁴ *idem*, page 13.

⁵ Communication de la Commission sur *L'avenir du monde rural*, COM (88) 501 du 28.07.1988, page 40.

⁶ J.-F. Audroing, *Les industries agro-alimentaires*, Ed. Economica, Coll. Economie Poche, 1995, 112 pages, sp. p. 31.

⁷ M.-C. Piatti, « AOC et aménagement du territoire », *RDR*, 1997, n° 255, pp. 421-428, l'auteur se livre à une analyse dans le cadre français largement transposable à l'échelle communautaire.

⁸ C. de Sainte-Marie, J.-A. Prost, F. Casabianca, E. Casalta, « La construction sociale de la qualité – Enjeux autour de l'Appellation d'Origine Contrôlée « Brocciu Corse » », in F. Nicolas, E. Valceschini (sous la direction de), *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*, Ed. INRA et Economica, Coll. Economie agricole et agro-alimentaire, 1995, 433 pages, pp. 185-197, sp. p. 196.

faire locaux) permet de renverser une logique de crispation identitaire pour bâtir une stratégie d'affirmation positive »¹.

La protection des produits alimentaires spécifiques, en tant qu'éléments « *de l'environnement rural culturel* »², est dès lors un objectif tout aussi loyal que celui fondé sur une approche plus économique.

Une étape décisive du long cheminement en faveur d'une politique de qualité a été franchie lors de la présentation par la Commission d'une communication consacrée, cette fois, aux enjeux de la réalisation du Marché intérieur dans le secteur alimentaire³. Animée d'une logique beaucoup plus constructive, la création d'un système communautaire d'appellation d'origine a alors été expressément prévue. Cet engagement doit être rapproché d'une recherche générale de qualité dans les différents domaines de l'action communautaire⁴, sans plus de précision sur le niveau de qualité visé.

Le Conseil soucieux « [...] *d'un fonctionnement efficace du Marché unique pour le bien de tous les citoyens de la Communauté* » mettait alors en avant l'idée que le respect des quatre libertés prévues dès le traité de Rome est de nature à offrir « *aux consommateurs l'avantage d'un plus grand choix de biens et de services de qualité* »⁵, sans préciser – plus avant – le contenu de la notion de qualité visée.

L'approche qualitative – entendue selon son acception subjective – a donc été perçue, dans un premier temps, comme une voie de diversification et de valorisation du potentiel agricole dans une perspective de maintien du revenu agricole. Au-delà des actions initiales d'encouragement des initiatives nationales, la Commission a ensuite proposé l'instauration d'un dispositif communautaire⁶, qui répond également aux attentes exprimées par une majorité d'acheteurs.



La recherche d'une meilleure valorisation économique a justifié ainsi les premières démarches destinées à protéger des productions agricoles ; vient, ensuite, l'affirmation de la volonté, autonome ou non⁷, de préserver, pour eux-mêmes, des produits typiques. L'équilibre entre ces deux finalités doit être atteint pour assurer le développement d'une politique de qualité

¹ C. de Sainte-Marie, J.-A. Prost, F. Casabianca, E. Casalta, « La construction sociale de la qualité – Enjeux autour de l'Appellation d'Origine Contrôlée « Brocciu Corse » », *op. cit.*, p. 196.

² J. Guyomard, *L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, Rennes, 1995, 128 pages, sp. p. 89.

³ Communication de la Commission concernant *la libre circulation des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté*, JOCE n° C 271 du 24.10.1989, page 3, sp. p. 6.

⁴ J. Mc Millan, « Une politique européenne pour la promotion de la qualité », *RMCUE*, 1997, n° 411, pp. 520-526.

⁵ Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur *les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché unique*, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, p. 1.

⁶ O. Brouwer, « Community protection of geographical indications and specific character as a means of enhancing foodstuff quality », *CMLRev.*, 1991, n° 28, pp. 615-646.

⁷ Les mesures de préservation sont le plus souvent associées à des mesures complémentaires portant sur la valorisation des produits : *Agenda 2000 – Quel avenir pour l'agriculture ?*, Fact-sheet, Ed. OPOCE – Commission européenne, DG Agriculture, 1998, 16 pages, p. 2.

pleine et entière. La difficulté majeure est ensuite de définir « *les caractéristiques spécifiques [qui] justifient une dérogation au principe de libre circulation des biens, consacré par le Marché unique* »¹.

2. Les critères d'un traitement différencié

Plusieurs instruments communautaires peuvent, désormais, être sollicités par les producteurs. Largement inspirés de systèmes nationaux bien établis, certains signes distinctifs accordent une place déterminante à l'origine géographique des produits et aux caractères qui en découlent. Ces instruments participent largement d'une logique de protection des hommes et de leur territoire (a). D'autres instruments de protection s'attachent, quant à eux, plus spécifiquement aux modes de production des produits et ainsi aux caractères intrinsèques de ces derniers, indépendamment de l'origine géographique (b).

a. L'origine géographique ou le critère déterminant d'une protection valorisante

Des dispositifs nationaux fondés sur l'origine géographique de certains produits alimentaires ont organisé, de longue date, une protection spécifique. L'examen prétorien de ces derniers et la nécessité pour la Cour d'en assurer la conciliation au regard des obligations découlant du principe de libre circulation ont, incontestablement, été délicats.

En effet, des Etats membres utilisaient, en dehors de toute réglementation communautaire, des mentions informatives — indications de provenance ou appellations d'origine — bien connues des consommateurs. « *Appuyées sur les habitudes nationales, elles peuvent [cependant] être un moyen de cloisonner le marché européen* »².

La Cour, confrontée à ces mécanismes nationaux, les a strictement encadrés avec le souci de circonscrire toute atteinte au principe de libre circulation des marchandises. Des Etats membres entendaient, en effet, refuser l'accès à leur territoire aux produits revêtus d'une appellation réservée, aux termes de la législation nationale, aux seuls produits locaux.

La Cour a ainsi fixé les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent bénéficier des dispositions de l'article 30 CE³ et éviter ainsi d'être sanctionnés au titre de l'article 28 CE. Cette dernière a également défini les conditions qui s'imposent à un Etat membre désireux de réserver une appellation au seul bénéfice de ses propres produits⁴. En fixant des conditions strictes, la Cour a pris une position plus restrictive que celle retenue dans la plupart des Etats membres⁵ et limité les cas dans lesquels un droit exclusif peut être accordé à certains

¹ C. de Sainte-Marie, J.-A. Prost, F. Casabianca, E. Casalta, « La construction sociale de la qualité — Enjeux autour de l'Appellation d'Origine Contrôlée « Brocciu Corse » », *op. cit.*, p. 192.

² J.-C. Masclet, « Libre circulation des marchandises — Mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives », Ed. Juris-Classeur, Coll. Droit communautaire, fasc. 550, 1997, point 118.

³ « *Les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons [...] de protection de la propriété industrielle* » : Article 30 CE.

⁴ CJCE, 20.02.1975, *Commission / Allemagne* — arrêt « Sekt », aff. 12/74, *Rec.* p. 181.

⁵ D. Laugier, « La protection des appellations d'origine en droit communautaire », *Revue internationale de la*

producteurs. La Cour a également précisé les conditions dans lesquelles un Etat peut exiger la preuve de l'authenticité de produits dont l'étiquette arbore la mention d'une appellation d'origine ¹. La Cour a enfin déclaré contraire à l'article 28 CE les dispositifs nationaux destinés à valoriser des produits en raison de leur seul lien avec un espace géographique particulier, par exemple la montagne ². En effet, « *une dénomination ou un label de qualité ne sauraient être réservés aux produits originaires d'une entité géographique déterminée, mais devraient être exclusivement fondés sur les caractéristiques intrinsèques des produits susceptibles d'en bénéficier* » ³.

Strictement encadrés par la jurisprudence de la Cour, les mécanismes nationaux assuraient donc une protection à des produits spécifiques, en raison de caractères intrinsèques liés à leur origine géographique. Mais cette seule protection, par essence « cloisonnée », avait une portée limitée à l'échelle du territoire communautaire. Les institutions communautaires se sont peu à peu orientées vers l'élaboration d'un système communautaire complet fondé sur l'origine géographique de produits spécifiques. Elles se sont alors largement inspirées de mécanismes nationaux précurseurs.

Le secteur viti-vinicole ⁴ a été concerné en premier lieu. Le caractère fongible de ce produit et par-là sa grande vulnérabilité aux falsifications et autres fraudes ont justifié l'adoption d'un dispositif communautaire spécifique au vin ⁵ et la mention « Vin de Qualité Produit dans des Régions Déterminées » ⁶ permet de distinguer certaines productions. De tels vins doivent répondre simultanément à deux critères ⁷ : la production doit être originaire d'une zone géographique précise et délimitée et le produit doit présenter des qualités spécifiques.

Cette réglementation organise également une information adéquate des acheteurs sur les caractères particuliers de ces produits grâce à l'étiquetage. Les vins commercialisés avec cette mention peuvent ainsi bénéficier d'une meilleure plus-value, ce qui contribue à l'un des objectifs de la Politique Agricole Commune qui est d'« *assurer un niveau de vie équitable à la population agricole* » ⁸. Enfin, ce dispositif communautaire constitue un cadre harmonisé de protection des vins de qualité et facilite, de ce fait, leurs échanges au titre de l'article 28 CE .

propriété industrielle et artistique, 1979, n° 116, pp. 326-330, sp. p. 327.

¹ CJCE, 11.07.1974, *Procureur du roi / Dassonville*, aff. 8/74, Rec. p. 837.

² CJCE 07.05.1997, *Procédure pénale / Jacques Pistre e. a.*, aff. jointes C-321/94 à 324/94, Rec. p. I-2343.

³ Dix-Huitième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire — 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001, p. 36 ; la Commission a, sur le fondement de cette jurisprudence, engagé une procédure d'infraction — envoi de l'avis motivé — contre la France visant les « *labels de qualité régionaux suivants* : « *Normandie* », « *Nord-Pas-de-Calais* », « *Ardenne de France* », « *Limousin* », « *Languedoc-Roussillon* », « *Lorraine* », « *Savoie* », « *Franche-Comté* », « *Corse* », « *Midi-Pyrénées* », « *Salaisons d'Auvergne* », « *Qualité France* » : précité.

⁴ Dès le début des années 1960, le développement d'instruments de contrôle de la qualité des vins et l'élaboration de normes de qualité ont été présentés comme une priorité par la Commission européenne, Quatrième Rapport d'activité de la Communauté Economique Européenne — 1961, Ed. OPOCE, 1962, p. 132.

⁵ M. Combes, « Observations sur les garanties d'échange des produits fongibles sous marques », in *Problèmes juridiques pratiques du Marché commun*, Colloque européen — Barreau de Lyon, 14-15.05.1962, Ed. Imprimerie des petites affaires lyonnaises, 1964, 159 pages, pp. 105-110, p. 109.

⁶ Règlement 823/87 du Conseil du 16.03.1987 établissant des dispositions particulières relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées, JOCE n° L 84 du 27.03.1987, page 59.

⁷ P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story scientia, Coll. Centre de droit de la consommation, Bruxelles, 1989, 466 pages, p. 346 et s..

⁸ Article 33 alinéa 1-b) traité CE.

Les autorités communautaires, fortes de l'expérience acquise dans le secteur viti-vinicole, et des enseignements tirés de l'analyse des systèmes nationaux déjà anciens, tout particulièrement les appellations d'origine contrôlée¹ et les labels² connus en droit français³, ont élaboré une protection, applicable à un large éventail de produits alimentaires⁴, grâce à des signes distinctifs communautaires. En s'éloignant quelque peu des principes dégagés par les juges de la Cour de Luxembourg⁵, la Commission a été amenée à dégager une solution de compromis⁶ acceptable par l'ensemble des Etats membres – aux systèmes juridiques initialement différents sur ce point⁷.

Les appellations d'origine protégée et les indications géographiques protégées⁸ constituent l'élément central de la politique de qualité communautaire. Il convient toutefois de s'interroger sur la pertinence de l'existence de deux mentions. Le lien avec le milieu naturel risque, certes, de se trouver affadi dans le cas des Indications Géographiques Protégées⁹ mais l'introduction de cette seconde mention a permis à la présidence portugaise, alors en exercice, de rallier l'ensemble des Etats¹⁰.

Le règlement adopté confère une réalité juridique à l'orientation plus largement qualitative que les autorités communautaires ont souhaité donner à la Politique Agricole Commune, avec le souhait de contribuer ainsi au maintien de l'activité agricole¹¹. Ce règlement traduit également une nouvelle approche de la mention de l'origine des produits alimentaires. Celle-ci devient un instrument au service de la différenciation et de la valorisation de produits

¹ Loi n° 90-558 du 2.07.1990 relative aux appellations d'origine des produits agricoles et alimentaires bruts ou transformés et portant modification de la loi du 6.05.1919 relative à la protection des appellations d'origine, JORF du 6.07.1990.

² « Les labels agricoles attestent qu'une denrée alimentaire ou qu'un produit agricole non alimentaire et non transformé possède un ensemble distinct de qualités et caractéristiques spécifiques préalablement fixées et établissant un niveau de qualité supérieure. Ce produit doit se distinguer des produits similaires de l'espèce habituellement commercialisés, notamment par ses conditions particulières de production et de fabrication. Son origine géographique ne peut figurer parmi les caractéristiques spécifiques que si une demande d'enregistrement a été transmise à la Commission de la CE conformément au règlement n° 2081-92 du Conseil du 14.07.1992 » : Article L 115-22, modifié par la Loi n° 94-2 du 03.01.1994, Code de la consommation.

³ - P. Juilhard, « La protection des dénominations géographiques et des appellations d'origine françaises », *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1987, n° 1, pp. 145-157 ;

- P. Erb, « Impact et avenir des labels et des AOC », *Problèmes économiques*, 1991, n° 2.254, pp. 10-14 ;

- J.-L. Barbier, « Evolution de la politique française en faveur des produits agro-alimentaires de qualité », *RDR*, 1991, n° 196, pp. 322-331 ;

- F. Roncin, « Quelques aperçus sur le droit des appellations d'origine », *RDR*, 1992, n° 207, pp. 447-450 ;

- F. Debove, « Le régime juridique des appellations d'origine en droit français », *EFLR*, 1996, n° 1, pp. 37-56.

⁴ Article 1^{er}, Règlement n° 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 1.

⁵ F.-K. Beier, R. Knaak, « The protection of direct and indirect geographical indications of source in Germany and the European Community », *International Review of Industrial Property*, 1994, n° 1, pp. 1-38, sp. pp. 29-36.

⁶ E. Wright, « Names and claims » *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 149-155, sp. p. 150.

⁷ Voir *supra* Introduction, Section 1, I, B.

⁸ Règlement n° 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, précité.

⁹ O. Brouwer, « Community protection of geographical indications and specific character as a means of enhancing foodstuff quality », *CMLRev.*, 1991, pp. 615-646, sp. p. 632-633.

¹⁰ M. Kolia, « Monopolising Names: EEC proposals on the protection of trade descriptions of foodstuffs », *European intellectual property review*, 1992, n° 7, pp. 233-238, sp. p. 235.

¹¹ Considérant 2, Règlement 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, précité.

spécifiques. Cette législation volontariste complète des législations, anciennes dans plusieurs Etats membres ¹, qui visaient avant tout à prohiber toute utilisation frauduleuse ou trompeuse des mentions d'origine. Ce dernier objectif se retrouve d'ailleurs également dans la législation communautaire relative à l'étiquetage, qui rend obligatoire la mention de l'origine d'une denrée alimentaire « *dans les cas où l'omission de cette mention serait susceptible d'induire le consommateur en erreur sur l'origine ou la provenance exacte* » ² de la denrée. La référence à l'origine d'un produit, dans le cas de signes distinctifs, va bien au-delà de cette seule motivation.

La reconnaissance officielle d'une appellation d'origine protégée est le résultat d'une démarche volontaire et collective, initiée par des producteurs regroupés au sein d'associations ou de groupements professionnels. Les producteurs engagés sont désireux de faire connaître leurs produits et d'assurer ainsi une meilleure valorisation économique de productions régionales, typiques du fait de l'ancrage local de leur mode de fabrication, et/ou de lutter contre l'utilisation frauduleuse de la dénomination de vente qu'ils utilisent. Les producteurs authentifient alors l'appartenance de certaines pratiques au patrimoine de la collectivité où elles trouvent à s'épanouir ³. Leur action tend à les préserver par le biais de signes distinctifs, validés par les autorités publiques. Ils mettent alors en commun leur savoir-faire personnel pour élaborer un mode de fabrication médian, considéré ensuite comme le référent commun à tous les producteurs intéressés. Les critères, et autres paramètres techniques, sont alors consignés dans un cahier des charges. A l'issue de cette opération, une demande d'enregistrement est transmise aux autorités nationales. Ces dernières sont chargées de contrôler la régularité formelle de la demande puis de transmettre les dossiers complets à la Commission européenne. L'examen alors mené au fond permet d'apprécier la conformité du dossier par rapport aux conditions posées dans le règlement.

Seules des dénominations, associées à des produits qui présentent un haut niveau de spécificité, peuvent prétendre à un enregistrement communautaire au titre des Appellations d'Origine Protégée ou des Indications Géographiques Protégées ⁴.

Quels sont alors les effets juridiques d'un tel enregistrement ? La qualification d'une dénomination comme appellation d'origine ou indication géographique lui confère la nature de droit exclusif lié au sol. L'utilisation de la dénomination est alors réservée, sur le territoire communautaire, aux seuls producteurs dont les produits répondent à l'ensemble des exigences

¹ A. A. Painter, « The origin of food products », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 282-290 : l'auteur cite, par exemple, la législation britannique adoptée en 1887 - Merchandise Marks Act.

² Article 3-7, Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 8.02.1979, page 1.

³ C. de Sainte-Marie, J.-A. Prost, F. Casabianca, E. Casalta, « La construction sociale de la qualité – Enjeux autour de l'Appellation d'Origine Contrôlée « Brocciu Corse » », in F. Nicolas, E. Valceschini (sous la direction de), *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*, Ed. INRA et Economica, Coll. Economie agricole et agro-alimentaire, 1995, 433 pages, pp. 185-197, sp. pp. 193-194.

⁴ La compatibilité de règles nationales protégeant des dénominations de provenance géographique simple, c'est-à-dire sans connotations de qualité, au regard du règlement 2081/92 est discutée : voir les Conclusions de l'Avocat général F. G. Jacobs du 25.05.2000, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft eV*, aff. C-312/98, qui vont dans le sens de leur validation, à la condition de ne pas affecter le commerce intra-communautaire, www.curia.eu.int.

inscrites dans le cahier des charges¹. Les dénominations enregistrées sont protégées contre toute utilisation illicite ou déloyale, ce qui « *suppose l'ouverture d'actions judiciaires et l'organisation d'un système [...] comportant sanctions civiles et, le cas échéant pénales, toute chose qui relève toujours de la compétence exclusive des Etats* »².

La crédibilité du système repose donc *in fine* sur le contrôle du juste respect des prescriptions des cahiers des charges. Les acheteurs, tout comme les opérateurs économiques, doivent être protégés contre la commercialisation de produits qui arboreraient des appellations protégées sans répondre aux exigences qui y sont normalement liées. En effet, ce type de pratiques frauduleuses altère la confiance des acheteurs et constitue à l'égard des producteurs un acte de concurrence déloyale. La capacité du groupement des professionnels concernés à assurer le strict respect des engagements consentis par chaque producteur³ est alors déterminante. Il leur revient aussi de « surveiller » l'état du marché pour éventuellement alerter les autorités publiques si un produit non conforme vient à être commercialisé.



Désormais, les producteurs disposent d'un système de protection à l'échelle de la Communauté, géré pour l'essentiel par les autorités communautaires⁴. La volonté d'assurer la pérennité de certaines productions spécifiques a donc nécessité une intervention normative à l'échelon communautaire. La création de mécanismes prenant en compte les aspirations consuméristes en faveur de la préservation de la diversité alimentaire a donc nécessité un exercice ascendant du principe de subsidiarité.

Il importe, à l'avenir, de conforter cette protection au niveau international, en s'appuyant notamment sur *l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*⁵, qui prévoit une protection particulière pour les indications géographiques. Au-delà de l'origine géographique, les caractères intrinsèques des produits peuvent eux aussi faire l'objet d'une protection spécifique.

b. Les caractères intrinsèques des produits ou le critère d'une protection à valoriser

¹ Article 8, Règlement n° 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, précité.

² D. Laugier, « La protection des appellations d'origine en droit communautaire », *Revue internationale de la propriété industrielle et artistique*, 1979, n° 116, pp. 326-330.

³ F. Casabianca, C. de Sainte Marie, P. Santucci, F. Vallerand, J. Prost, « Maîtrise de la qualité et solidarité des acteurs », *Etudes et recherches*, Ed. INRA-SAD, 1994, n° 28.

⁴ Voir en ce sens : CJCE, 09.06.1998, *Procédures pénales / Yvon Chiciack e.a.*, aff. jointes C-129/97 et C-130/97, *Rec. p.* I-3315. Dans cette affaire, le gouvernement français revendiquait le droit de modifier unilatéralement la dénomination protégée – « Epoisses de Bourgogne » – au titre des Appellations d'Origine Protégée et enregistrée selon la procédure simplifiée. La Cour a refusé de reconnaître aux Etats membres une telle compétence, qui porterait atteinte au caractère uniforme de la protection des AOP sur le territoire communautaire.

⁵ Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat générales du GATT, Genève, 1994, 591 pages, p. 386.

Un autre signe distinctif a été adopté au niveau communautaire¹. L'attestation de spécificité² assure une protection pour des produits spécifiques élaborés selon une méthode traditionnelle, mais ne bénéficiant pas d'un ancrage géographique déterminé. Ce signe peut donc trouver à s'appliquer pour des productions industrielles, dont le processus de fabrication entend, par exemple, restaurer des techniques anciennes. La spécificité d'un produit et la tradition de son mode de fabrication sont deux notions pour le moins subjectives à définir³. Cela peut compliquer, voire freiner, le développement de ce signe distinctif, qui ne bénéficie toujours pas d'une réelle notoriété au niveau communautaire.

Par ailleurs, une législation spécifique a été adoptée pour protéger des productions anciennes mais qui, en l'absence d'un ancrage géographique bien délimité, ne peuvent pas bénéficier d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée. Des productions traditionnelles⁴, pour lesquelles l'emploi d'additifs était prohibé de longue date dans leur Etat membre d'origine, peuvent ainsi bénéficier de dispositions particulières. Elles permettent à l'Etat membre concerné de maintenir ce type d'interdiction⁵. La liste des produits pour lesquels de telles prohibitions peuvent être maintenues a été publiée : la bière allemande y figure en première place. Cette liste circonscrit strictement le champ d'application de ces dispositions dérogatoires⁶.

Ces deux dispositifs, propres à protéger des produits caractéristiques, sont encore peu connus du grand public. Il reste à espérer qu'il n'en est pas de même des professionnels.



La Commission entend bien continuer « à soutenir une politique de qualité des produits »⁷. Elle vise alors des produits « souvent liés à des origines géographiques ou [à] des méthodes de production particulières que les consommateurs peuvent identifier »⁸. Elle ne définit pas de façon expresse cette notion mais en fait une composante de la compétitivité agricole au côté de la donnée prix. Le libellé de l'article 33-1-a) CE apparaît bien limité pour tenir compte de cette nouvelle priorité. Les liens sont d'ailleurs étroits entre le développement de la politique de qualité et la politique des prix. En effet, le développement des produits dits de « qualité » contribue à augmenter le différentiel entre ces produits et les produits standards. Il faut

¹ Règlement 2082/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 9.

² F. Violet, « L'attestation de spécificité : réflexion sur un signe de qualité des produits agro-alimentaires spécifiques et traditionnels », *RDR*, 1999, n° 272, pp. 210-217.

³ O. Brouwer, « Community protection of geographical indications and specific character as a means of enhancing foodstuff quality », *CMLRev.*, 1991, pp. 615-646, sp. p. 640-641.

⁴ La notion de produit traditionnel n'est pas définie dans les dispositions communautaires.

⁵ Directive 94/34 du Parlement européen et du Conseil du 30.06.1994 modifiant la directive 89/107 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 237 du 10.09.1994, page 1.

⁶ Décision 292/97 du Parlement européen et du Conseil du 19.12.1996 relative au maintien de législations concernant l'interdiction frappant l'utilisation de certains additifs dans la production de certaines denrées alimentaires spécifiques, JOCE L 48 du 19.02.1997, page 13.

⁷ Communication de la Commission *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, page 31.

⁸ *idem*.

veiller alors à limiter tout effet pervers qui déboucherait sur le développement d'une discrimination au sein même de la population quant au niveau global de la qualité des produits à laquelle leur pouvoir d'achat leur permet de prétendre. Il faut ainsi veiller à un niveau de qualité acceptable pour tous.

Ces instruments restent cependant inscrits dans une logique sectorielle et ne participent pas directement à l'action de la Communauté en faveur de « [...]l'épanouissement des cultures des Etats membres »¹.

B. L'enrichissement souhaitable d'une politique de qualité encore imparfaite

Au-delà de la lente adoption des instruments de la politique de qualité, leur mise en œuvre suscite certaines difficultés qui peuvent amoindrir la portée de la protection octroyée (1). La politique de qualité pourrait, par ailleurs, se trouver renforcée par son inscription résolue au titre de l'action culturelle de la Communauté (2).

1. Une politique encore trop largement chaotique

Non seulement il n'est pas aisé de circonscrire les instruments relevant du champ de la politique de qualité faute d'une définition précise (a), mais, de plus, le fonctionnement des instruments qui relèvent expressément de cette politique soulève certaines difficultés (b).

a. Une politique aux contours imprécis

Outre les mécanismes évoqués précédemment et fondant la politique de qualité, d'autres instruments ne sont pas étrangers à ses finalités.

Ainsi, sans lien exprès avec la politique de qualité², des directives verticales réglementent toujours, avec précision, les spécifications de qualité de certaines denrées alimentaires. Cette approche législative a, certes, été abandonnée mais les directives alors adoptées subsistent encore. La Commission a engagé une révision d'ensemble de ces textes avec l'objectif de parvenir à une simplification de la matière³. Elle a abouti pour l'essentiel, mais certaines

¹ Article 3-1-q) CE.

² Certains termes peuvent être équivoques et suggérer la recherche de qualité sans qu'ils renvoient, pour autant, à la politique de qualité telle qu'entendue ici. Les normes de qualité en sont un exemple. Ces normes, fréquentes dans le secteur des fruits et légumes, assurent des conditions de concurrence similaires à tous les producteurs de la Communauté. Elles fixent des paramètres objectifs, de nature à permettre une classification des produits agricoles, sans pour autant donner d'indications sur les qualités organoleptiques des produits : Règlement 1035/72 du Conseil du 18.05.1972 portant Organisation commune des marchés des fruits et légumes, JOCE n° L 118 du 20.05.1972, page 1.

³ - L'impulsion en faveur de la simplification des directives verticales a été donnée lors du Conseil européen d'Edimbourg, 12-13.12.1992, Bull. CE 12/1992, point I ;
- La Commission a présenté conjointement les différentes propositions de modifications relatives aux sucres destinés à l'alimentation humaine, au miel, aux jus de fruits, à certains laits de conserve, aux confitures, gelées et marmelades, COM (95) 722 final ; Rapport du Parlement européen du 09.12.1997 sur la proposition de la Commission concernant la simplification des directives verticales dans le domaine des denrées alimentaires,

discussions n'en ont pas moins été particulièrement âpres ¹ : par exemple quand il s'est agi de réviser la directive dite chocolat ². Les difficultés pour réglementer au niveau communautaire la composition et les méthodes de fabrication de denrées alimentaires ont alors vivement resurgi. Le chocolat est un produit particulièrement sensible. Le point controversé portait sur l'extension à l'ensemble des Etats membres de la possibilité d'introduire cinq pour-cent de matière grasse végétale autre que du beurre de cacao dans la composition du chocolat.

Certains points en discussion ne sont pas étrangers à la problématique d'une politique de qualité, même si la difficile conciliation de la proposition discutée au regard des engagements internationaux de la Communauté explique largement la longueur des débats ³. Certaines délégations ont ainsi tenté d'ancrer une part du débat sur ce terrain. Il est pourtant quelque peu difficile de justifier, selon des critères objectifs, l'attachement de certains Etats membres envers une recette dite pure. Les consommateurs expriment, il est vrai, des craintes quant à une éventuelle dégradation des qualités organoleptiques des produits. Elles ne sont cependant pas démontrées à la suite de tests de dégustation. Il faut par ailleurs souligner que la diversification des matières grasses utilisées peut bénéficier aux consommateurs. Certains avantages technologiques sont, en effet, indiscutables comme l'amélioration de l'émulsion et de la tenue du produit à la chaleur ⁴.

Il semble, toutefois, opportun de développer une mention particulière pour les chocolats dont la composition inclut uniquement du cacao – les chocolatiers français et belges ne manqueront sans doute pas de le faire. Une telle accumulation de mentions distinctives présente toutefois le risque de brouiller les informations destinées aux consommateurs.

La multiplication de mentions distinctives n'a pas manqué d'apparaître également à la suite de la crise de la « Vache folle ». Le besoin de promotion et de restauration de l'image de toute la filière bovine a conduit la Communauté à cofinancer des actions nationales. Les fonds sont octroyés à la condition expresse de démontrer pour l'Etat membre l'existence de qualités particulières de la viande liées à son mode de production et de ne pas seulement mettre en avant l'origine géographique du produit. Des doutes existent quant à l'objectivité de certains dossiers. Il s'agit avant tout d'assurer la promotion de la viande et une réflexion plus construite devrait être menée pour inclure ce type de démarches dans la politique de qualité.

PEdoc. A4-0401/97.

¹ E. Gippini Fournier, K. Ricard, « Le chocolat, aliment des dieux, divise l'Europe : uniformité ou acceptation des diversités ? », *RMUE*, 1997, n° 3, pp. 119-174.

² Directive 73/241 du Conseil du 24.07.1973 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 228 du 16.08.1973, page 23.

³ Une part importante des débats a, en définitive, porté sur la préparation d'une solution de compromis entre, d'une part, le souhait de réformer la directive et le respect, d'autre part, de l'Accord international sur le cacao : Décision 98/489 du Conseil du 06.07.1998 sur la conclusion de l'Accord international sur le cacao au nom de la Communauté, JOCE n° L 220 du 07.08.1998, page 1 ; voir sur ce point : L. Zang, « La définition européenne du chocolat : bataille rangée autour d'un pourcentage de 5% », in M.-F. Labouz (sous la direction de), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, 354 pages, pp. 315-329.

⁴ Une réelle difficulté ne doit cependant pas être occultée. Elle vise le contrôle du respect de cette législation. En effet, l'analyse de la pureté du cacao utilisé et le contrôle du respect de la limite maximale de 5 % ne sont pas sans poser des problèmes techniques : apparaît alors clairement l'intérêt d'associer les scientifiques chargés d'élaborer les techniques d'analyse au processus d'élaboration réglementaire, pour promouvoir ainsi des textes dont la vérification est possible : H. Chaveron, « Contrôle analytique et réglementations : nécessaires interactions mais difficile adéquation », *EFLR*, 1993, n° 2, pp. 107-118, sp. p. 116.

Il ne s'agit pas seulement de connaître l'origine de la viande ¹ mais de compléter ce critère par des indications précises sur le mode d'alimentation ou la durée et les conditions de vie des animaux, autant de critères objectifs qui ont une influence directe sur les qualités intrinsèques des produits.



Une définition de la politique de qualité permettrait de regrouper et de mettre en relation ces différents instruments et de gommer les contours imprécis de la politique de qualité. Un tel progrès devrait être conforté par une amélioration du mode de fonctionnement des instruments expressément inscrits dans le cadre de cette politique.

b. Des difficultés de mise en œuvre

Avant même d'aborder le fonctionnement proprement dit des instruments de la politique de qualité, leur articulation avec les dispositifs nationaux préexistants doit être envisagée. En effet, la création de signes distinctifs communautaires ² n'a pas entraîné la disparition des signes nationaux. Le dispositif communautaire assure désormais une protection aux produits spécifiques, dont la portée couvre le territoire de la Communauté. Les producteurs peuvent, en revanche, choisir d'utiliser les mentions nationales ou communautaires lors de leurs opérations de communication. Une certaine hétérogénéité peut donc être rencontrée dans la pratique.

De plus, la mise en place de la mention « Attestation de spécificité » — signe nouveau qui ne recouvre aucun système national préexistant — a été accompagnée de la création d'un logo ³. Tel n'était pas le cas pour les indications et appellations d'origine selon le règlement 2081/92 ⁴, confirmant ainsi l'idée que ces mentions n'ont pas été initialement conçues comme vecteurs d'informations à destination des consommateurs. Désormais, ces mentions sont cependant alternativement utilisées par les professionnels en fonction de leur propre stratégie commerciale.

Le consommateur peut être perturbé par cette accumulation de signes officiels — d'origines nationale et communautaire — qui se double d'une augmentation importante des démarches privées : collectives à travers des mentions délivrées au regard du respect d'un cahier des charges ou propres à une entreprise à travers le développement de marques évocatrices.

¹ Un tel critère a pu être considéré comme prioritaire dans le contexte de crise aiguë qui régnait en avril 1996, lors du déclenchement de la crise de la « Vache folle » comme le soulignait M. Jacob, député européen, qui souhaitait une politique de qualité pour la viande bovine permettant d'identifier l'origine de la viande : Session plénière du Parlement européen 23.05.1996, JOCE n° C 166 du 10.06.1996, page 165.

² Voir *supra*.

³ Article 12, Règlement 2082/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif aux attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 9.

⁴ Règlement 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 1.

La multiplication des signes distinctifs peut être préjudiciable, comme nous venons de le voir, en banalisant ce type de démarches. Le fonctionnement, proprement dit, des mécanismes protecteurs a suscité, de plus, certaines difficultés qui peuvent également altérer la légitimité du système communautaire.

La mise en œuvre du règlement relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine, notamment, a été longue. Dans un premier temps, une procédure simplifiée d'enregistrement a été appliquée¹. Les Etats membres disposaient alors d'un délai de six mois, à l'issue de la publication du règlement, pour communiquer à la Commission la liste des produits qu'ils souhaitaient voir enregistrer *ipso facto* au niveau communautaire. Les appellations nationales, susceptibles de bénéficier de cette procédure simplifiée d'enregistrement, devaient être préalablement protégées par un système national comparable ou par les usages dans les Etats membres qui ne disposent pas de tels systèmes. Il aura fallu deux ans à la Commission européenne pour procéder à la publication de la première liste de produits. Un tel délai peut s'expliquer par les difficiles négociations menées au sein du Conseil qui n'est pas parvenu à adopter une liste de produits², laissant la Commission seule responsable. La première liste des produits enregistrés en comportait 318³, dont la fête grecque pour l'enregistrement de laquelle les plus vifs débats ont eu lieu. Ils se sont d'ailleurs poursuivis devant le prétoire de Luxembourg.

Une demande tendant à l'annulation de cet enregistrement a été introduite par plusieurs Etats membres⁴. Il est important de souligner le terrain sur lequel la Cour s'est placée pour prononcer cette annulation. L'Avocat général a cherché à démontrer dans ses conclusions⁵ que le fromage fête – produit traditionnellement dans l'ensemble des Balkans, récemment et selon un procédé industriel au Danemark ou encore en France – ne satisfaisait pas aux critères d'enregistrement au titre des appellations d'origine et notamment n'est pas « *originaire d'une région géographique particulière de la Grèce à laquelle il devrait ses qualités ou ses caractéristiques* »⁶.

La Cour s'est placée sur un autre terrain et a apprécié si la fête est ou non une dénomination générique. Dans ce cas, tout enregistrement est impossible. Le règlement prévoyait d'ailleurs la publication d'une liste de dénominations dites génériques alors exclues de toute protection. Cette publication aurait facilité la distinction entre ce premier type de produits et ceux potentiellement recevables au titre des critères posés dans le règlement. Elle a, malheureusement, été rendue impossible faute d'accord entre les Etats membres et il est de ce fait frappant de constater les difficultés rencontrées par les Etats membres pour prendre des décisions concernant la politique de qualité de la Communauté.

¹ Article 17, Règlement 2081/92, précité.

² Conseil des Ministres de l'agriculture du 20.05.1996 : Communiqué à la presse, 7317/96 (Presse 138-G), pp. 4-5.

³ Règlement 1107/96 de la Commission du 12.06.1996 relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine au titre de la procédure prévue à l'article 17 du règlement 2081/92 du Conseil, JOCE n° L 148 du 21.06.1996, page 1.

⁴ CJCE, 16.03.1999, *Royaume du Danemark e.a. / Commission* – arrêt « fête », aff. jointes C-289/96, C-293/96 et C-299/96, Rec. p. I-1541 ; voir note A. Rigaux et D. Simon, *Revue Europe*, mai 1999, p. 16.

⁵ Conclusions de l'Avocat général A. La Pergola présentées le 15.09.1998, aff. jointes C-289/96, C-293/96 et C-299/96, précitées.

⁶ *idem*, point 9.

La Cour a conclu à l'annulation de l'enregistrement du fromage fêta en raison de l'insuffisance du dossier présenté par la Commission, qui a notamment omis de tenir « *compte du fait que cette dénomination a été utilisée depuis longtemps dans certains Etats membres autres que la République hellénique* »¹. L'argumentation retenue par la Cour — dépourvue de toute appréciation sur les caractères propres du produit — laisse ainsi à la Grèce la possibilité de demander à nouveau l'enregistrement de cette appellation, sur le fondement, cette fois, de la procédure dite normale². Cette dernière prévoit une faculté d'opposition, au bénéfice des Etats membres³ et des opérateurs économiques⁴, à l'encontre de toute demande d'enregistrement. Ainsi, la polémique ne serait pas close.



Ces turbulences montrent qu'il n'existe pas encore une véritable démarche, globale et coordonnée, en faveur de la qualité alimentaire. De plus, la logique qui a prévalu lors du lancement de la politique de qualité, explique la subsistance de certaines ambiguïtés. Cette politique reste avant tout un instrument de valorisation des productions agricoles, accessoirement un instrument d'identification⁵ et de promotion de produits éminemment symboliques au titre du patrimoine culinaire des différents Etats membres. Les discussions sont dès lors souvent traversées de considérations économiques.

La dimension culturelle des produits qui bénéficient d'une appellation ou d'une indication géographique est insuffisamment mise en valeur et pourtant « *le système des AOP et IGP est [...] un système de signes, ces signes [...] cachent des produits qui [...] sont de véritables « unités culturelles », chacune dotée de sa propre identité et chargée de sa propre histoire* »⁶.

2. Pour une reconnaissance novatrice de l'alimentation au titre de l'action culturelle de la Communauté

Les signes distinctifs communautaires restent largement des instruments de lutte contre la concurrence déloyale⁷ et de valorisation économique de productions spécifiques. La politique de qualité devrait pourtant être plus clairement synonyme d'une protection et d'une mise en

¹ CJCE, 16.03.1999, *Royaume du Danemark e.a. / Commission* — arrêt « feta », précité, point 101.

² Article 5, Règlement 2081/92, précité.

³ Article 7-1, Règlement 2081/92, précité.

⁴ Article 7-3, Règlement 2081/92, précité ; dans ce dernier cas, les opérateurs économiques ne disposent cependant pas d'un droit général d'opposition. Ils peuvent uniquement adresser une déclaration motivée à l'autorité nationale compétente qui décide, discrétionnairement, de transmettre ou non aux autorités communautaires. Ainsi « *le règlement 2081/92 n'établit pas de garanties procédurales spécifiques, au niveau communautaire, en faveur des particuliers* », TPI, Ordonnance, 09.11.1999, *CSR Pampryl SA / Commission* — ordonnance « Pays d'Auge/Pays d'Auge-Cambremer », aff. T-114/99, Rec. p. II-3315, point 55.

⁵ D. Rochard, « Qualité, identification et sécurité des produits », *RDR*, 1999, n° 274, pp. 369-376.

⁶ S. Ventura, *L'importance et le devenir des AOP/IGP en Europe*, Journée interprofessionnelle agro-alimentaire sur les produits avec histoire, Mirandela, 28 mars 1998, actes reprographiés.

⁷ R. Pellicer, « Les premiers pas d'une politique communautaire de défense de la qualité des denrées alimentaires », *RMUE*, 1992, n° 4, pp. 127-163, sp. p. 148.

valeur de produits qui présentent de réelles particularités organoleptiques : éléments du patrimoine culinaire de la Communauté.

La dimension culturelle des objectifs de la Communauté s'est lentement développée. Dans un premier temps, la Commission a surtout surveillé les pratiques nationales relevant de l'action culturelle des Etats membres pour veiller à assurer la sanction de toutes celles qui pouvaient présenter un caractère discriminatoire¹. Les actions culturelles étaient alors plutôt ressenties comme une menace et la dimension culturelle « *maintenue dans un carcan juridique* »². Le traité sur l'Union européenne a contribué à modifier cette approche. Les aides étatiques destinées à « *promouvoir la culture et la conservation du patrimoine* »³ peuvent désormais être considérées comme compatibles avec le droit communautaire. Les actions nationales de promotion et de conservation des patrimoines culturels se trouvent ainsi appréhendées sous un nouvel angle⁴ : ne pourraient-elles pas, à terme, bénéficier aux produits alimentaires ?

Au-delà de ce premier volet, une action culturelle proprement communautaire s'est peu à peu développée. Aux déclarations d'intention a succédé une action concrète à partir de 1987⁵, sans pour autant que la Communauté dispose alors d'un fondement juridique spécifique. La véritable impulsion a ensuite été donnée par le traité sur l'Union européenne. Une compétence culturelle a alors été reconnue aux institutions communautaires⁶, légitimant ainsi leurs actions.

La Communauté contribue, par exemple, à améliorer la diffusion de la production littéraire⁷, le développement de la création culturelle et artistique⁸ ou encore la préservation du patrimoine culturel d'importance européenne, tant immobilier que mobilier⁹. La compétence culturelle communautaire se traduit donc à travers diverses actions sectorielles¹⁰.

Elle n'est pas pour autant circonscrite uniquement à ce type d'actions. En effet, la Communauté doit tenir « *compte des aspects culturels [...] au titre d'autres dispositions du traité* »¹¹ et ainsi la dimension culturelle doit innover l'ensemble de l'activité

¹ G. Sp. Karydis, « Le juge communautaire et la préservation de l'identité culturelle nationale » », *RTDE*, 1994, n° 4, pp. 551-560.

² *Le droit de la CE – Commentaire Mégret*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Coll. Institut d'Etudes européennes, vol. 8 « Culture », 1996, 426 pages, p. 4.

³ Article 87-3-d) CE.

⁴ S. Braconnier, « Politiques culturelles locales françaises et principe de libre concurrence », *RTDE*, 1995, pp. 771-803, sp. p. 799-800.

⁵ Communication de la Commission *Relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne*, COM (87) 603 final du 14.12.1987.

⁶ Article 151 CE.

⁷ Décision 2085/97 du Parlement européen et du Conseil du 06.10.1997 relatif au programme *Ariane* visant au soutien dans le domaine du livre et de la lecture, JOCE n° L 291 du 24.10.1997, page 1.

⁸ Programme *Kaléidoscope* de soutien aux activités artistiques et culturelles de dimension européenne, JOCE n° L 99 du 20.04.1996, page 1.

⁹ Décision 2228/97 du Conseil et du Parlement européen du 13.10.1997 relatif au programme *Raphaël* d'action communautaire dans le domaine du patrimoine culturel, JOCE n° L 305 du 08.11.1997, page 1.

¹⁰ Les domaines d'action sont d'ailleurs expressément visés à l'article 151-2 CE. La Communauté s'est doté d'un instrument unique de financement et de programmation : Décision 508/2000 du Conseil et du Parlement européen du 14.02.2000 relative au programme *Culture 2000* – 2000-2004, JOCE n° L 63 du 10.03.2000, page 1.

¹¹ Article 151-4 CE.

communautaire¹ « *afin, notamment, de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures* »².

La politique de qualité pourrait, dans cette perspective, être orientée pour ne pas assurer seulement la valorisation économique et la protection de produits alimentaires³, mais bel et bien la promotion de leur dimension culturelle.

Une telle évolution impliquerait de reconnaître la diversité alimentaire en tant qu'élément faisant partie intégrante de l'héritage culturel communautaire. Il faut alors s'interroger sur la notion de culture retenue dans le cadre communautaire. Ce questionnement doit se faire à la lumière de l'un des objectifs fondamentaux de l'Union qui est « *d'approfondir la solidarité entre [les peuples des Etats membres]* » « *dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions* »⁴.

Le Parlement européen, opposé au Conseil dans un contentieux introduit devant la Cour⁵, a cherché à élargir les contours de la notion de culture. Le différend portait sur la base juridique retenue pour fonder la Décision du Conseil, relative à *l'adoption du Programme pluriannuel destiné à promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans le cadre de la société de l'information*⁶. Le Parlement européen, saisi pour consultation par le Conseil, s'est prononcé en faveur d'un double fondement juridique⁷. Il revendiquait ainsi de joindre à l'article 157-3 CE, relatif à l'activité industrielle, les articles 151-1 et 151-2 CE relatifs à la culture. Le Parlement européen revendiquait ce double fondement au motif que le texte en cause devait favoriser la diversité linguistique et par là même poursuivait un objectif culturel. La Cour a appliqué sa jurisprudence classique dans de tels contentieux. Elle a recherché les finalités principales et accessoires du texte et fait prévaloir le fondement juridique relatif à l'activité industrielle. Les circonstances de l'affaire laissaient d'ailleurs peu de doute quant à l'issue de ce contentieux. Il met cependant en évidence les efforts du Parlement européen – peu servi en l'espèce par les données factuelles – pour élargir les contours de l'action culturelle communautaire.

Les domaines d'action de la Communauté en matière culturelle sont actuellement appréhendés de manière réductrice. Ils ne rendent, pour le moins, pas compte des différentes facettes de la notion de culture, en particulier de « *la culture anthropologique [...], [qui] relève de la description des modes de vie, des coutumes, des mythologies partagées par des groupes humains dans l'exercice des fonctions vitales* »⁸. Cette notion de culture renvoie au

¹ Première Rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté, COM (96) 160 final du 17.04.1996, sp. p. 22 « Productions agricoles traditionnelles et régionales ».

² Article 151-4 du traité CE tel que modifié par le traité d'Amsterdam.

³ L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole – Un modèle européen*, Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages, sp. pp. 190-198 : « Portée d'une politique de qualité pour le développement agricole et rural ».

⁴ 5^{ème} considérant, Préambule UE.

⁵ CJCE, 23.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-42/97, Rec. p. I-869.

⁶ Décision 96/664 du Conseil du 21.11.1996 concernant l'adoption d'un programme pluriannuel pour promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans la société de l'information, JOCE n° L 306 du 28.11.1996, page 40.

⁷ Résolution législative du 21.06.1996 portant avis du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil concernant l'adoption d'un programme pluriannuel pour promouvoir la diversité linguistique de la Communauté dans la société de l'information, JOCE n° C 198 du 08.07.1996, page 259.

⁸ « *trois modalités du phénomène culturel collectif [peuvent être distinguées] : la culture anthropologique, la culture patriotique et la culture civilisationnelle* » : J.-L. Chabot, « Identité culturelle et construction européenne », in G. Guillermin, H. Oberdorff (sous la direction de), *La Cohésion Economique et Sociale : une*

plus intime de la vie des groupes de populations et inclut « *les fonctions essentielles comme la subsistance [...]* »¹. Une telle dimension est absente du champ des actions culturelles spécifiques de la Communauté, ce qui peut entraîner « *des effets pervers sur le plan identitaire* »². Les habitants de la Communauté peuvent ressentir une trop faible prise en compte de ces éléments et percevoir ainsi la notion émergente d'identité culturelle européenne comme parcellaire. La Communauté encourage déjà les « *institutions de la propriété intellectuelle du type Appellation d'Origine Protégée, qui viennent protéger les éléments constitutifs des terroirs, qu'il s'agisse d'éléments culturels ou agro-écologiques* »³ : pourquoi ne pas aller au-delà et ériger l'art culinaire au rang du patrimoine commun de la Communauté ?

L'intérêt d'une telle évolution quant au renforcement du sentiment de proximité des citoyens face à la Communauté est indéniable. Il ne faudrait cependant pas qu'une limite procédurale puisse contrecarrer cette dernière. L'article 151-5-alinéa 2 CE dispose, en effet, que les Etats membres statuent sur ces questions à l'unanimité.



L'attention portée aux spécificités du secteur de l'alimentation doit se traduire par un traitement juridique adapté et contribuer au processus de structuration du statut de l'alimentation. La recherche de l'unité du Marché alimentaire est ainsi à concilier avec le respect des diversités nationales, dans un secteur où s'entremêlent impératifs économiques et aspirations culturelles.

La Communauté, tout en assurant le respect et la promotion des particularités alimentaires nationales, doit, de plus, rechercher le niveau d'action le plus pertinent, renforçant alors la légitimité des actions entreprises. Il faut, ensuite, garantir une efficacité pleine et entière au corpus juridique communautaire et doivent alors être envisagées ses modalités d'application.

finalité de l'Union européenne, Colloque – CEDECE, Grenoble, 19-21.11.1998, Ed. La documentation française, vol. I, 443 pages, pp. 241-256, sp. p. 244.

¹ *idem*, p. 246.

² *idem*.

³ M.-A. Hermitte, « Droit du marché, territoire et précaution », in *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque – CEDECE, Angers, 6-7.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 361-382, sp. p. 374.

CHAPITRE II

L'APPLICATION DE LA LEGISLATION SOUS LE SIGNE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE

La mise en œuvre des actes juridiques communautaires nécessite le plus souvent l'adoption ultérieure de mesures – dites d'exécution – destinées à préciser les modalités d'application des premiers. A cette première étape normative succède l'exécution administrative des actes juridiques ; cette dernière débouche sur l'application factuelle de la législation dans les Etats membres. La mise en œuvre de la législation mobilise donc des compétences de deux ordres : législatif et administratif. Quels en sont les titulaires ? La réponse est complexe. Les autorités communautaires et nationales sont concernées¹ et elles exercent des compétences enchevêtrées. Les Etats membres, objets d'un dédoublement fonctionnel, sont donc impliqués dans ce processus comme membres du Conseil des ministres et incarnations de l'autorité publique nationale² chargée de l'application du droit communautaire sur leurs territoires respectifs. Cette situation complexe ne doit, en aucun cas, altérer l'exécution optimale du droit de l'alimentation. L'application de ce corpus juridique, dont le caractère technique est marqué, impose en effet l'adoption de nombreux actes juridiques d'exécution puis une action administrative d'application factuelle.

En entrant plus avant dans le détail, il apparaît que les autorités communautaires exercent principalement des compétences d'exécution normative sans pour autant que la Communauté dispose d'une « *puissance exécutrice* »³ constituée⁴, ce qui n'est pas sans entraîner certaines difficultés (Section 1). Les Etats membres ont l'obligation, quant à eux, de garantir le caractère pleinement opérant de la législation. Ils sont amenés, pour cela, à adopter de nombreux actes d'exécution⁵ et, en tout état de cause, il leur « *incombe par principe* »⁶ d'assurer la mise en œuvre administrative du droit de l'alimentation. Elle ne pourra être réalisée dans des conditions maximales d'efficacité, sans une relation fructueuse entre la

¹ C. Blumann, « Comitologie », in A Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 188-198, sp. p. 189.

² Analysant la nature du Conseil des ministres, la Cour a pris acte de sa nature duale. Le Conseil peut, à la fois, être identifié comme une institution communautaire et comme « *la collectivité des Etats membres* » : CJCE, 18.02.1970, *Commission / Italie*, aff. 38/69, *Rec.* p. 57.

³ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Tome I, Livre XI, Chapitre VI, Ed. GF-Flammarion, 1979, 507 pages, sp. p. 294.

⁴ C. Blumann, « Comitologie », *op. cit.*, p. 188.

⁵ En effet, « *l'activité législative commande un nombre très important de mesures d'exécution, dont la plupart sont prises par les autorités des Etats membres* » : Rapport de la Commission du 10.05.1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final, point 50.

⁶ Déclaration 43 accompagnant le traité d'Amsterdam, relative au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, Traité d'Amsterdam, Ed. OPOCE, 1997, 144 pages, p. 140.

Communauté et les Etats membres (Section 2). L'exécution optimale du droit de l'alimentation – tant normative qu'administrative – impose donc une collaboration horizontale entre les institutions communautaires et les représentants nationaux et une coopération verticale fructueuse entre la Communauté et les Etats membres ¹.

SECTION 1 : Une mécanique communautaire quelque peu simplifiée lors de la phase d'exécution normative

Les autorités communautaires exercent essentiellement des missions de conception et leur rôle en matière d'exécution administrative directe est tout à fait circonscrit ². En revanche, elles adoptent une grande part des mesures normatives d'exécution, fréquemment requises pour permettre une application matérielle uniforme de la réglementation communautaire. Une seule et même institution communautaire n'est cependant pas titulaire de la compétence normative d'exécution. La procédure de « comitologie » a été aménagée ³ – initialement en matière agricole et agro-alimentaire ⁴ – pour combler cette lacune institutionnelle (I). Peu à peu des dérives ont cependant affecté son fonctionnement, en particulier dans ces mêmes secteurs, suscitant de vives critiques. Elles ne pouvaient pas rester sans réponse et ainsi la procédure de « comitologie » a été révisée pour mieux répondre à ses missions (II).

I. - Un système institutionnel lacunaire comblé par la procédure de « comitologie »

L'identification d'un dépositaire exclusif des compétences d'exécution est une question récurrente, étroitement liée à la difficile consécration d'une hiérarchie des actes juridiques communautaires. Les efforts en vue d'une plus grande rationalisation du mode de détention et d'expression de la compétence normative d'exécution sont dès lors restés vains (A). Un schéma original préside, en conséquence, à l'exercice des compétences d'exécution dont la Commission est destinataire. Elle exerce, en effet, cette compétence en étroite liaison avec des comités, composés de représentants des Etats membres. Dénommée procédure de

¹ D. Blanchard, « La coordination entre niveau de pouvoirs dans le système de l'Union européenne : l'apport d'une approche juridique », in M. Basle (sous la direction de), *Economie politique de la coordination en Europe*, Ed. Economica, Paris, 2000, 302 pages, pp. 271-302.

² Les institutions communautaires appliquent directement les règles de droit à des cas d'espèce principalement en matière d'administration des personnels des Communautés et de droit de la concurrence : voir sur ce point J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Ed. Bruylant-OPOCE, Bruxelles, 1994, 2 volumes, vol. 1, 1631 pages, pp. 29-40.

³ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 87-172 : « La « comitologie » ou la conception communautaire du pouvoir exécutif ».

⁴ C. Joerges, J. Neyer, « Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving : European Comitology in the Foodstuffs Sector », *Journal of European Public Policy*, 1997, vol. 4, n° 4, pp. 572-590.

« comitologie », cette « *pratique institutionnelle* »¹ est complexe mais pour le moins déterminante en matière alimentaire où de nombreux textes d'exécution sont requis (B).

A. La recherche toujours vaine d'un mode de détention et d'expression unique de la compétence normative d'exécution

La compétence d'exécution est partagée entre le Conseil et la Commission. De ce fait, l'identification d'un dépositaire exclusif de la compétence d'exécution est impossible (1). Cette impossibilité se double de l'absence d'une catégorie juridique spécifique regroupant les actes d'exécution (2).

1. L'absence d'un dépositaire exclusif de la compétence d'exécution

L'article 8 du traité CECA² investit la Haute autorité³ d'une compétence générale de décision quels que soient la nature et le contenu de l'acte en cause ; le Conseil dispose, quant à lui, d'une compétence consultative. Un clivage aussi net ne se retrouve pas dans le traité CE. Schématiquement, le pouvoir de décision appartient, dans ce second traité, au Conseil et il revient à la Commission d'élaborer les propositions de textes⁴. Une lecture attentive des dispositions du traité montre, toutefois, que la Commission détient, dans des domaines spécifiques, un pouvoir propre de décision⁵ et elle bénéficie, de plus, de délégations de pouvoirs consenties par le Conseil⁶. Le pouvoir de décision est donc dispersé : « *les titulaires de ces fonctions [législative et exécutive] demeurent multiples et en tout cas ne sont pas clairement identifiés* »⁷.

La « *bipolarité du « législateur exécutif* » »⁸ est donc inhérente à la construction communautaire, même si le traité prévoit la délégation de principe⁹ de la part du Conseil¹,

¹ C. Blumann, « Comitologie », *op. cit.*, p. 188.

² Traité instituant la Communauté du Charbon et de l'Acier signé le 18.04.1951, entré en vigueur le 25.07.1952.

³ Le traité dit de fusion des institutions a substitué à la Haute autorité une Commission unique ayant vocation à exercer les compétences antérieurement détenues par la Haute autorité, la Commission CEE et la Commission CEEA : Article 9, Traité instituant un Conseil et une Commission uniques des Communautés européennes, JOCE n° 152 du 13.07.1967, page 1 ; Y. Gautier, « Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », in A Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, sp. pp. 233-234.

⁴ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, sp. p. 122.

⁵ Voir par exemple : Article 88 CE en matière de contrôle des aides accordées par les autorités nationales à des entreprises ou à certaines productions ; M. Waelbroeck, A. Frignani, *Commentaire J. Mégret – Concurrence*, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1997, vol. 4, 1098 pages, sp. pp. 371-372.

⁶ Le Conseil a conféré, par exemple, d'importants pouvoirs de décision à la Commission pour lui permettre d'assurer l'application des articles 81 et 82 CE : Règlement n° 17, Premier règlement d'application des [ex]-articles 85 et 86 du traité CE, JOCE n° 13 du 21.02.1962, page 204.

⁷ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la « comitologie » », *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, pp. 1053-1079, sp. p. 1055.

⁸ C. Reich, « Le Parlement européen et la « comitologie » », *RMC*, 1990, n° 336, pp. 319-323, sp. p. 319.

⁹ - Initialement, la Cour, dans le silence du traité, a reconnu le caractère discrétionnaire et facultatif de la délégation du pouvoir d'exécution de la part du Conseil à la Commission : CJCE, 17.12.1970, *Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Köster, Berodt und Co.*, aff. 25/70, Rec. p. 1161. L'adoption de mesures techniques, nécessaires à l'application d'un règlement de base, sans respecter la procédure

au profit de la Commission, des compétences d'exécution. Cette délégation doit alors être formulée dans le corps même de l'acte adopté par le Conseil.

Ce dernier conserve toutefois la possibilité d'exercer des compétences d'exécution « *dans des cas spécifiques* »². Aucun critère n'est énoncé dans le traité pour circonscrire ces « cas spécifiques » et l'exercice discrétionnaire de cette faculté peut paralyser la Commission. La Cour a cependant imposé au Conseil de dûment motiver³ les actes par lesquels il se réserve l'exercice de compétences d'exécution. Elle a, par là même, ouvert la voie à un contrôle juridictionnel⁴. Toutefois, faute de critères, l'obligation de motivation est souvent remplie succinctement⁵.

Dans la pratique, d'importantes compétences sont déléguées à la Commission, en particulier dans des domaines techniques : « *sanitaire, alimentaire, vétérinaire [...]* » comme le pressentaient certains auteurs⁶. L'étendue matérielle du champ des compétences d'exécution, dont la Commission est investie, dans le domaine de l'alimentation est donc tout à fait conséquente.

La Cour a apporté des précisions jurisprudentielles quant aux modalités d'exercice des compétences d'exécution dont la Commission est délégataire⁷. La Cour a, en particulier, « *rejeté l'idée d'une compétence législative par nature et partant incessible* »⁸ et précisé que la qualification de dispositions essentielles – adoptées par le Conseil – « *doit [...] être réservée aux dispositions qui ont pour objet de traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire* »⁹ ; en l'espèce la Politique Agricole Commune était visée. La Cour a confirmé, de plus, que la Commission bénéficie en matière agricole « *de larges pouvoirs d'exécution, cette dernière étant la seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la*

législative prévue dans le traité, par exemple l'article 37 CE, a même été validée par la Cour dès lors que « *les éléments essentiels de la matière [...] ont été arrêtés conformément à la procédure prévue* » : CJCE, 17.12.1970, *Otto Scheer / Einfuhr und Vorrastelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 30/70, *Rec.* p. 1197 ; voir également sur le même thème : J. Dutheil de la Rochère, « La hiérarchie des normes », in P. Manin (sous la direction de), *La révision du traité sur l'Union européenne : Perspectives et réalités – Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence intergouvernementale 1996*, Ed. Pédone, 1996, 158 pages, pp. 41-60, sp. p. 50 ; R. Kovar « Ordre juridique communautaire – Sources écrites », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 410, 1990, point 87.

- Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1987 de l'Acte Unique Européen, l'article 202-3^{ème} tiret CE prévoit la délégation de principe des compétences d'exécution à la Commission, selon les modalités que détermine le Conseil.

¹ Article 202-3^{ème} tiret CE.

² *idem*.

³ CJCE, 24.10.1989, *Commission / Conseil*, aff. 16/88, *Rec.* p. 3457, attendu 10.

⁴ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la « comitologie » », précité, pp. 1061-1062.

⁵ K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil », *CDE*, 1999, n° 3-4, pp. 283-362, sp. p. 303.

⁶ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen », *RTDE*, 1988, n° 1, pp. 23-59, sp. p. 37.

⁷ Voir pour une présentation synthétique de la jurisprudence : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, pp. 619-620.

⁸ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la « comitologie » », précité, p. 1067.

⁹ CJCE, 27.10.1992, *République fédérale d'Allemagne / Commission*, aff. C-240/90, *Rec.* p. I-5383, point 37 (l'adoption de sanctions était, en l'espèce, en cause).

situation »¹. Développant une approche tout à fait large², la Cour a même accordé à la Commission la possibilité d'adopter « *toutes les modalités d'application nécessaires au bon fonctionnement du régime prévu* ». Une seule limite lui est imposée : que les mesures d'exécution ne doivent pas être « *contraires à la réglementation de base ou à la réglementation d'application du Conseil* »³. De plus, il n'est pas nécessaire que le Conseil précise « *les éléments essentiels des compétences déléguées [...], une disposition rédigée dans des termes généraux fournit une base d'habilitation suffisante* »⁴. La Cour apprécie enfin les limites de la large compétence conférée à la Commission à l'issue d'une interprétation finaliste et téléologique « *et moins en fonction du sens littéral de l'habilitation* »⁵.

Il revient ainsi au Conseil d'adopter les dispositions générales et à la Commission d'adopter les mesures d'exécution⁶. Le critère de distinction entre les mesures législatives et d'exécution n'est donc pas de nature organique mais matérielle et dépend « *de l'intensité législative que le Conseil aura placée dans son règlement de base* »⁷. Ce dernier point introduit un facteur d'incertitude quant à la délimitation du domaine matériel de la compétence d'exécution et cette incertitude explique que certains domaines politiquement sensibles, et néanmoins techniques, restent de la compétence du Conseil⁸.



La Commission exerce des compétences d'exécution importantes, notamment en matière alimentaire. Il n'est pas pour autant possible de considérer qu'elle détient l'ensemble de la compétence d'exécution, dont le domaine reste flou. La recherche d'un dépositaire exclusif du pouvoir exécutif est donc vaine en droit communautaire. Toute évolution tendant à constituer une telle autorité devrait prendre en compte le rôle assumé par les Etats membres lors de l'application du droit communautaire et les implications constitutionnelles majeures

¹ CJCE, 29.02.1996, *République française et Irlande / Commission*, aff. jointes C-296/93 et C-307/93, *Rec.* p. I-795, point 22.

² J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 152-160 : « La détermination de la fonction exécutive de la Commission ».

³ Pour un exemple de d'adjonction d'une condition supplémentaire par la Commission, jugée par la Cour conforme à l'objectif général du Conseil : CJCE, 16.12.1998, *Florian Vorderbrüggen / Hauptzollamt Bielefeld*, aff. C-374/96, *Rec.* p. I-8385, point 35. Ce contentieux est relatif aux producteurs dits « SLOM », pénalisés par le régime des quotas laitiers. Ce régime ne prévoyait pas la possibilité d'accorder un quota de production au profit des producteurs qui, du fait de leur participation au régime temporaire de non-commercialisation prévu par le règlement 1078/77 (JOCE n° L 131, page 1), n'avaient pas livré ou vendu de lait au cours de l'année de référence retenue pour l'attribution de quotas.

⁴ CJCE, 27.10.1992, *République fédérale d'Allemagne / Commission*, aff. C-240/90, précité, point 41.

⁵ CJCE, 30.10.1975, *Rey Soda / Cassa Conguaglio Zuccheri*, aff. 23/75, *Rec.* p. 1279, point 14.

⁶ La Commission avait en ce sens précisé la répartition des compétences qu'elle entendait voir prévaloir entre le Conseil et elle-même dans le secteur alimentaire : Communication de la Commission *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 8.11.1985.

⁷ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la « comitologie » », précité, *sp.* p. 1068.

⁸ Il revient, par exemple, au Conseil et au Parlement européen, selon la procédure de codécision, d'actualiser la liste des additifs dont l'emploi est autorisé en alimentation humaine alors même qu'il s'agit incontestablement d'une mesure technique : Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans des denrées alimentaires, JOCE n° L40 du 11.02.1989.

d'une modification de cette nature – susceptible de rapprocher le système communautaire d'un modèle étatique.

L'absence d'un dépositaire unique de la compétence d'exécution rend impossible de recourir à la conception couramment retenue en droit public qui conduit à faire découler la hiérarchie des normes juridiques de la hiérarchie des pouvoirs législatif et exécutif ¹. Ces deux questions sont, en effet, étroitement liées et « *l'absence d'une hiérarchie des sources [...] est la conséquence directe des principes qui déterminent l'agencement du système institutionnel de la Communauté* » ². La question de l'inscription d'une hiérarchie des actes de droit dérivé dans le traité – qui pourrait être au service de « l'effet utile » du droit communautaire – plusieurs fois débattue, reste toujours sans réponse.

2. L'introuvable hiérarchie textuelle des actes de droit dérivé

La Cour a appréhendé la Communauté européenne comme une Communauté de droit « en ce sens que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité » ³. De ce fait, les actes de droit dérivé « doivent, de manière générale, être conformes aux traités constitutifs, en respectant à la fois les dispositions générales et les dispositions particulières de ceux-ci » ⁴. Les actes d'exécution – encore qualifiés d'actes de droit dérivé secondaire – sont eux-mêmes subordonnés aux actes de droit dérivé primaire ⁵, même si l'auteur de ces différents actes est identique en vertu du principe *patere legem* ⁶. La Cour a consacré cette distinction entre « les mesures qui trouvent directement leur base dans le traité et le droit dérivé destiné à assurer leur exécution » ⁷.

Le principe de hiérarchie des normes n'est donc pas étranger au droit communautaire, cependant la hiérarchie établie entre les actes de droit dérivé « *reste incertaine, notamment du fait de la confusion entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* » ⁸. Seule une hiérarchie matérielle, et non organique ⁹, structure le droit communautaire dérivé, en ce sens qu'il revient au Conseil de définir les orientations principales grâce à des actes juridiques dits « actes de base », les dispositions détaillées et techniques étant adoptées ultérieurement ¹⁰.

¹ P.-Y. Monjal, « La Conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires », *RTDE*, 1996, n° 4, pp. 681-716, sp. p. 690.

² R. Kovar, « La déclaration n° 16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ? », *CDE*, 1997, pp. 3-11, sp. p. 5.

³ CJCE, 23.04.1986, *Parti écologiste Les verts / Parlement*, aff. 294/83, *Rec.* p. 1339, point 23.

⁴ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, 1994, 893 pages, sp. p. 85.

⁵ P.-Y. Monjal, *Recherche sur la notion de hiérarchie des normes en droit communautaire*, Thèse pour le doctorat en droit public, Tours, 1998, 1149 pages.

⁶ La Cour s'est, en effet, référée implicitement au principe *patere legem*, pour imposer au Conseil le respect lors de l'adoption – en vertu d'une habilitation formellement contenue dans le règlement de base - d'un règlement d'exécution des dispositions du règlement de base : CJCE, 10.03.1971, *Deutsche Tradax*, aff. 38/70, *Rec.* p. 145.

⁷ CJCE, 17.12.1970, *Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Köster, Berodt und Co.*, aff. 25/70, *Rec.* p. 1161, point 6.

⁸ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, *op. cit.*, p. 125.

⁹ J. Boulouis, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Ed. Dalloz, 5ème édition, 1991, tome 1, 470 pages, sp. p. 36.

¹⁰ Cette technique s'est développée dès 1964 lors de l'adoption des règlements portant Organisations Communes de Marché pour les principaux produits agricoles de l'Annexe I traité CE : C. Blumann, *La fonction législative*

par le Conseil et, le plus souvent, par la Commission¹. La typologie des actes peut, de ce fait, être brouillée et la question se pose alors de la pertinence d'une réécriture de la nomenclature des actes, inscrite dans le traité², afin de lui substituer une véritable hiérarchie des normes³. La nomenclature actuelle est fondée sur deux critères : le destinataire et la force obligatoire des différents actes⁴. De nouveaux critères devraient alors prévaloir : la nature – législative ou exécutive – de l'acte, conjuguée à l'organe compétent pour son adoption.

Lors des travaux préparatoires en vue du traité sur l'Union européenne⁵ cette question a été abordée⁶, sans succès. Le Parlement européen a alors déploré l'absence d'une telle hiérarchie⁷. Seule une déclaration a cependant été, *in extremis*, annexée au traité sur l'Union européenne⁸.

Elle a prévu l'inscription de cette question à l'ordre du jour de la conférence intergouvernementale prévue en 1996⁹. Conformément à cette déclaration, ce point a, de nouveau, fait l'objet de discussions et le Parlement européen s'est là aussi exprimé en faveur de l'introduction d'une telle hiérarchie, susceptible notamment de limiter le volume des actes qui lui sont soumis ainsi qu'au Conseil¹⁰. Il faut noter le peu d'empressement des négociateurs¹¹ sur ce point, alors même que cette question est « *objectivement au cœur des problèmes institutionnels de l'Union* »¹². La conférence intergouvernementale de 1996 s'est,

communautaire, Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, 1995, 175 pages, sp. p.20.

¹ F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises, Nouvelle Approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, 1998, 341 pages, sp. p. 270.

² Article 249 CE.

³ J. Dutheil de la Rochère, « La hiérarchie des normes », in P. Manin (sous la direction de), *La révision du traité sur l'Union européenne : Perspectives et réalités – Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence intergouvernementale 1996*, Ed. Pédone, 1996, 158 pages, pp. 41-60, sp. p. 41.

⁴ E. Bribosia, « Aperçu de deux problématiques : la hiérarchie des normes et la liste des compétences », in *Conférence sur L'avenir de la construction européenne – Perspective sur la mise en œuvre et la révision de Maastricht*, 23-24.06.1995, College of Europe, Brugge, actes reprographiés, p. 2.

⁵ Le Parlement européen, la Commission et l'Italie ont particulièrement plaidé en ce sens : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, op. cit., p. 86.

⁶ Dès 1984, le Parlement européen proposait la création d'une nouvelle catégorie juridique d'actes - la loi communautaire - et également l'institution d'un pouvoir réglementaire constitué : *Projet de traité d'Union européenne adopté par le Parlement européen le 14.02.1984*, JOCE n° C 77 du 19.03.1984.

⁷ Rapport du Parlement européen du 06.12.1993 fait au nom de la commission institutionnelle présenté par B. De Giovanni sur les problèmes de « comitologie » liés à la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, PEdoc. A3-0417/93.

⁸ « La conférence convient que la Conférence intergouvernementale, qui sera convoquée en 1996, examinera dans quelle mesure il serait possible de revoir la classification des actes communautaires en vue d'établir une hiérarchie appropriée entre les différentes catégories de normes » : Seizième déclaration annexée au traité sur l'Union européenne relative à la hiérarchie des actes communautaires, JOCE n° C 224 du 31.08.1992.

⁹ - R. Bieber, I. Salomé, « Hierarchy of norms in european law », *CMLRev.*, 1996, pp. 908-930.

- R. Kovar, « La déclaration n° 16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ? », *CDE*, 1997, pp. 3-11.

¹⁰ Résolution du Parlement européen sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union, JOCE n° C 151 du 19.06.1995, page 56.

¹¹ R. Kovar, « La déclaration n° 16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ? », précité, p. 3.

¹² - A. Tizziano, « La hiérarchie des normes communautaires », *RMUE*, 1995, n° 3, pp. 219-232, sp. p. 221 ;
- Voir également : R. Mehdi, « La Conférence intergouvernementale : enjeux et perspectives », *Justices*, 1997, n° 6, pp. 29-70, sp. pp. 67-70 : « Les effets induits par une éventuelle hiérarchisation des normes communautaires ».

en effet, soldée par un échec quant à l'inscription d'une hiérarchie des normes dans le traité¹.

Cette situation continue donc d'entraîner « *des conséquences pernicieuses* »², comme l'altération de la « *lisibilité de l'ordonnement juridique* »³ liée à la multiplication des actes atypiques et à l'impossibilité d'établir un lien entre la nature de l'acte et le degré d'importance de la matière traitée. Les règles du jeu institutionnel peuvent en être affectées et « *l'ambiguïté naturelle du Conseil* »⁴ – tour à tour autorité législative et exécutive⁵ – renforcée. L'introduction de critères de distinction entre les actes législatifs et les dispositions d'exécution faciliterait la définition des contours de la compétence d'exécution⁶ : les deux questions sont en effet étroitement liées⁷.



L'absence d'un dépositaire institutionnel unique des compétences d'exécution – question étroitement liée à celle de la hiérarchie des normes – rend le système communautaire atypique quant aux modalités d'adoption des dispositions de droit dérivé secondaire. La Commission se trouve certes investie d'une compétence d'exécution de principe mais elle ne dispose pas alors d'une totale liberté d'exercice des compétences dont elle est délégataire.

B. Le maniement complexe d'une procédure de « comitologie » constructive

L'adoption des actes communautaires d'exécution résulte, le plus souvent, de l'application d'une procédure *sui generis* adaptée à la spécificité de la construction communautaire⁸ (1), mais dont le fonctionnement quotidien entraîne bien des difficultés (2).

1. Des objectifs affichés louables

¹ - D. Nagant de Deuxchaisnes, « Une réforme hésitante des institutions », in Y. Lejeune (sous la direction de), *Le traité d'Amsterdam*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 498 pages, pp. 115-126, sp. pp. 118-119 ;

- H. Gaudin, « Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ? », *RTDE*, 1999, n° 1, pp. 1-20.

² R. Kovar, « La déclaration n° 16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ? », précité, pp. 6-7.

³ *idem*, p. 6.

⁴ *idem*, p. 7.

⁵ Il peut, de plus, dans ce dernier cas adopter des mesures d'exécution en application d'une procédure simplifiée et alors exclure le Parlement européen : *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, Commissariat général du Plan, Ed. La documentation française, 1999, 154 pages, sp. p. 110-111.

⁶ Résolution du Parlement européen du 16.09.1998 sur la *révision des modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission*, JOCE n° C 313 du 12.10.1998, page 54 ; voir également J.-L. Sauron, « Comitologie : comment sortir de la confusion ? », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 31-78, p. 59.

⁷ *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 105.

⁸ J.-D. Nuttens, « La « comitologie » et la Conférence intergouvernementale », *RMCUE*, 1996, n° 397, pp. 314-327, sp. p. 327.

Devant l'ampleur des travaux législatifs nécessaires à la mise en place de la Politique Agricole Commune, le Conseil, faute pour lui de pouvoir procéder directement à l'adoption de l'importante quantité d'actes d'exécution nécessaires, a utilisé le pouvoir discrétionnaire dont il disposait pour conférer, dès 1962¹, des compétences d'exécution à la Commission. Le Conseil a cependant précisé les conditions d'exercice des compétences d'exécution déléguées à la Commission. La Commission exerce ainsi « *un pouvoir d'une étendue appréciable* »², délégué par le Conseil, mais en étroite relation avec des comités composés de représentants des Etats membres³ dont elle doit solliciter l'avis.

Une première catégorie de comités a d'abord vu le jour. En effet, les comités dits de gestion se sont multipliés au rythme de la mise en place des Organisations Communes de Marché dans le secteur des grandes cultures, des produits laitiers, du vin, de la viande bovine ou encore des fruits et légumes. A côté de ce premier type de comités, des comités dits de réglementation ont été institués à la fin des années 1960 dans le domaine de la législation douanière⁴, puis vétérinaire et phytosanitaire avant d'être généralisés dans le cadre des travaux d'harmonisation des législations nationales⁵. Ils sont davantage utilisés dans les secteurs réglementés selon une logique horizontale – comme les denrées alimentaires – alors même que les comités de gestion sont privilégiés dans les secteurs administrés verticalement – comme les produits agricoles.

Le système institutionnel communautaire comprend donc une multitude de comités⁶. La mise en place de ces comités a répondu au besoin de concilier la nécessité factuelle de déléguer des compétences d'exécution à la Commission devant le volume des actes à adopter et le souci du Conseil d'encadrer ces délégations⁷. Les mesures d'exécution adoptées sont alors le fruit d'une collaboration étroite entre la Commission et les différents comités qui l'assistent, tout particulièrement, en matière agricole et d'harmonisation des législations nationales⁸. Cette pratique des institutions a été validée par la Cour⁹ et le recours aux comités est devenu une pratique systématique, alors même qu'aucune disposition du traité ne prévoyait la création d'organes subsidiaires¹⁰.

¹ Cinquième Rapport général d'activité de la Communauté Economique Européenne – 1962, Ed. OPOCE, 1963, sp. pp. 149-150 : « Les procédures institutionnelles pour l'application de la Politique Agricole Commune ».

² CJCE, 17.12.1970, *Einführ – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel / Köster und Co.*, aff. 25/70, Rec. p. 1161, point 10.

³ W. Nicoll, « Qu'est-ce que la « comitologie » ? », *RMC*, 1987, n° 306, pp. 185-187, mise à jour de l'article : *RMC*, 1987, n° 312, p. 703.

⁴ Directive 69/73 du Conseil du 4.03.1969 concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives au régime du perfectionnement actif, JOCE n° L 58 du 8.03.1969, page 1

⁵ La Cour a validé cette procédure : CJCE, 05.10.1977, *Denkavit*, aff. 5/77, Rec. p. 1555.

⁶ TPI, 19.07.1999, *Rothmans International BV c/Commission*, aff. T-188/97, Rec. p. II-2463.

⁷ J. Dutheil de la Rochère, « La hiérarchie des normes », in P. Manin (sous la direction de), *La révision du traité sur l'Union européenne Perspectives et réalités – Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence intergouvernementale 1996*, op. cit., p. 49.

⁸ C. Touret, « Politique Agricole Commune – Organisation », Ed Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1300, 1998, point 19 et s.

⁹ CJCE, 17.12.1970, *Einführ - und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel / Köster et a.*, aff. 25/70, Rec. p. 1161, point 10.

¹⁰ En revanche, de telles dispositions sont fréquentes dans les traités instituant des organisations internationales, C. Blumann, « Comitologie », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, 1993, 1180 pages, pp. 188-198, sp. p. 189

La Commission est donc encadrée par des comités¹. Cette procédure conduit ainsi à associer des représentants des administrations nationales au processus de décision et de ce fait les comités assurent une forme atypique de représentation des Etats membres. La « comitologie » permet, par là même, une étroite collaboration entre les services de la Commission – animés par une logique supranationale – et les administrations nationales – marquées par une approche intergouvernementale². Impliquées lors de l'adoption des mesures d'exécution, ces dernières peuvent davantage faire part des difficultés concrètes d'application envisageables. La bonne conduite de ces travaux suppose donc une réflexion préalable nourrie au sein même des administrations des Etats membres³. Ce travail de concert, gage d'efficacité de l'action communautaire⁴, permet de plus d'aboutir à la définition de solutions mieux adaptées aux spécificités des systèmes administratifs nationaux⁵ et d'assurer *in fine* une application opérationnelle plus aisée de la législation.

La procédure de « comitologie » – procédure inconnue en droit interne – traduit bien le souci d'assurer une application efficace et uniforme du droit communautaire. Elle repose sur la qualité des échanges entre la Commission et les administrations nationales et sur la capacité de celles-ci à prendre en compte l'intérêt de la Communauté à côté des intérêts nationaux dont elles assurent la préservation.

Depuis l'Acte Unique Européen, la délégation des compétences d'exécution à la Commission a été encouragée, et la possibilité pour le Conseil « *de soumettre l'exercice [de ces compétences] à certaines modalités* »⁶ entérinée. Devant la prolifération des comités, la Décision 87/373⁷ a ainsi encadré, pour la première fois, la « comitologie »⁸ utilisée fréquemment en matière agricole et alimentaire.

Cette Décision a codifié la procédure des comités⁹ en limitant les types de comités disponibles¹⁰ – consultatif¹, de gestion et de réglementation –, en précisant les effets

¹ Le Tribunal de Première Instance a d'ailleurs précisé, dans le cadre d'un différend portant sur l'accès aux documents, que « *les comités de comitologie relèvent de la Commission elle-même* » ; cette dernière refuse pourtant de voir dans les comités « *une émanation* » d'elle-même : TPI, 19.07.1999, *Rothmans International BV / Commission*, aff. T-188/97, précité, points 62 et 46.

² C. Joerges, J. Neyer, « From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes : The Constitutionalisation of Comitology », *European Law Journal*, 1997, pp. 273-299.

³ En France, le Secrétariat général du comité interministériel – SGCI - assure la mise en cohérence des demandes exprimées par les différentes administrations : J.-L. Sauron, *Droit communautaire et décision nationale – Le processus décisionnel national dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, 1998, 211 pages, sp. p. 12-15.

⁴ Considérant 3, Directive 85/591 du Conseil du 20.12.1985 concernant l'introduction de modes de prélèvement d'échantillons et de méthodes d'analyse communautaires pour le contrôle des denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 372 du 31.12.1985, page 50.

⁵ J. Neyer, « Justifying comitology : the promise of deliberation », in K. Neunreither, A. Wiener (edited by), *European Integration after Amsterdam – Institutional Dynamics and prospects for democracy*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 384 pages, pp. 112-128, sp. pp. 122-126 : « Facilitating deliberative discourses ».

⁶ Article 202-3^{ème} CE.

⁷ Décision 87/373 du Conseil du 13.07.1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° L 197 du 18.07.1987, page 33.

⁸ Voir sur ce texte : C. Ehlermann, « Compétences d'exécution conférées à la Commission – La nouvelle décision-cadre du Conseil », *RMC*, 1988, pp. 232-239.

⁹ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen », *RTDE*, 1988, n° 1, pp. 23-59, sp. p. 45.

¹⁰ Respectivement Procédure I, II et III : Article 2, Décision 87/373, précitée.

juridiques de leur saisine² – consultative ou impérative – et leur mode d'expression : le vote à la majorité qualifiée selon les règles de pondération des voies prévues à l'article 205-2 CE. Ces précisions n'ont cependant pas été accompagnées d'une délimitation du champ d'application de la « comitologie » et ainsi la simplification escomptée à la suite de l'entrée en vigueur de la Décision 87/373³ n'a été que partiellement atteinte. De plus, les différents types de comités, et les procédures appliquées, n'ont pas été totalement uniformisés en l'absence d'effet rétroactif de la Décision⁴.



Organisée par la Décision 87/373, la procédure de « comitologie » n'en restait pas moins complexe. En effet, sept types de procédures trouvaient encore à s'appliquer. Ce seul chiffre éclaire la complexité de son maniement quotidien.

2. Un fonctionnement alambiqué

Le maniement de la procédure de « comitologie » est délicat. La qualification des nombreux⁵ comités n'est pas, par exemple, une opération aisée. En effet, l'ensemble des organes qui sont dénommés – comité – ne relèvent pas tous de la procédure de « comitologie »⁶. En effet, le traité prévoit lui-même la création d'un certain nombre de comités⁷. La Commission, en se fondant sur ses pouvoirs d'organisation interne⁸, a également instauré, par le biais d'actes juridiques de droit dérivé, des comités consultatifs composés, par exemple, d'experts scientifiques⁹, de représentants nationaux et européens d'intérêts particuliers¹⁰ ou

¹ La consultation, expressément prévue, de ce type de comités est une formalité substantielle et la Commission doit tenir « le plus grand compte de l'avis émis » : Article 2-4^{ème} paragraphe, Décision 87/373, précitée, Procédure II.

² C. Blumann, « Comitologie », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, 1993, 1180 pages, pp. 188-198, sp. p. 196-198 ; voir également J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1994, 893 pages, pp. 509-515.

³ Décision 87/373, précitée.

⁴ Article 4, Décision 87/373, précitée.

⁵ Au moins 200 comités sont recensés : Rapport de la Commission du 10.05.1995 sur le *fonctionnement du traité sur l'Union européenne*, SEC (95) 731 final, point 52.

⁶ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1994, 893 pages, p. 278-279.

⁷ Voir par exemple : - Article 79 CE « Un comité de caractère consultatif, composé d'experts désignés par les Gouvernements, est institué auprès de la Commission. Celle-ci le consulte chaque fois qu'elle le juge utile en matière de transport [...] » ;

- Article 133-3-2^{ème} alinéa CE « [Les négociations relatives à la politique commerciale] sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche [...] ».

⁸ Article 218-2 CE.

⁹ Voir par exemple le Comité scientifique directeur qui « apporte son assistance à la Commission » pour tous les dossiers affectant directement ou indirectement les caractéristiques de l'alimentation : Article 2, Décision 97/404 de la Commission du 10.06.1997 instituant un comité scientifique directeur, JOCE n° L 169 du 27.06.1997, page 85.

¹⁰ La Commission s'est dotée d'un comité susceptible d'être consulté sur tous les problèmes relatifs à la protection des intérêts des consommateurs. Il est composé de quinze représentants d'organisations nationales ou régionales de consommateurs et de cinq représentants d'associations européennes des consommateurs ; Décision 95/260 de la Commission du 13.06.1995 portant création d'un comité des consommateurs, JOCE n° L 162 du 13.07.1995, page 37.

encore de représentants de catégories socio-économiques ¹. Ces différents comités conseillent la Commission dans la conduite de ses responsabilités, sans que cette dernière ne soit liée par leurs avis.

Les comités qui relèvent, quant à eux, de la procédure de « comitologie » sont « *mis en place par le Conseil pour l'exécution des actes législatifs* » ². Ils sont tous composés de représentants des Etats membres ³, présidés par un fonctionnaire de la Commission et obligatoirement associés à la procédure d'adoption des mesures d'exécution d'un acte de droit dérivé primaire, dès lors qu'il en est fait mention dans ce dernier.

Ce foisonnement de comités, de nature diverse, explique certaines difficultés de qualification. Il en est ainsi pour qualifier le comité qui intervient à l'occasion de l'harmonisation des législations nationales relatives aux additifs alimentaires ⁴. La directive-cadre prévoit que « *toutes les dispositions susceptibles d'avoir une incidence sur la santé publique sont adoptées après consultation du comité scientifique de l'alimentation humaine* » ⁵. La Commission est dans l'obligation de consulter le comité scientifique compétent ⁶, cette consultation s'inscrivait-elle pour autant dans le cadre de la Décision 87/373 ⁷ ? Les comités consultatifs visés par cette Décision sont composés de représentants des Etats membres et présidés par un représentant de la Commission. Le Comité scientifique de l'alimentation humaine est, quant à lui, composé d'experts scientifiques et son président est élu parmi ses membres ⁸. Il ne répond donc pas aux règles de composition édictées par la Décision 87/373 et ne constitue pas un comité au titre de la « comitologie » ; il n'en reste pas moins que sa consultation constitue bien une formalité substantielle.

¹ La Commission a rénové les comités consultatifs dans le secteur agricole et constitué dix comités qu'elle peut consulter « *sur tous les problèmes relatifs à la Politique Agricole Commune, à la politique de développement rural* ». Ils sont composés de représentants des « *producteurs agricoles et leurs coopératives, les industries agricoles et alimentaires, le commerce des produits agricoles et alimentaires, les travailleurs des secteurs agricoles et alimentaires, ainsi que les consommateurs* » : Décision 98/235 de la Commission du 11.03.1998 relative au fonctionnement des comités consultatifs dans le domaine de la Politique Agricole Commune, JOCE n° L 88 du 24.03.1998, page 59 ; la liste des membres des comités consultatifs agricoles est publiée au Journal officiel ; voir par exemple : JOCE n° C 370 du 30.11.1998, page 1.

² J.-D. Nuttens, « La « comitologie » et la Conférence intergouvernementale », *RMCUE*, 1996, n° 397, pp. 314-327, sp. p. 322.

³ Les représentants des Etats membres « *peuvent se faire assister d'experts ou de conseillers* », il en est ainsi dans le cas du Comité permanent des normes et réglementations techniques, Directive 98/34 du Parlement européen et du Conseil du 22.06.1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE n° L 204 du 21.07.1998, page 37.

⁴ Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27

⁵ Article 6, Directive 89/107, précitée.

⁶ Le comité visé par la directive 89/107 a lui-même été instauré par la Décision 74/234 de la Commission du 16.04.1986 relative à l'institution d'un comité scientifique de l'alimentation humaine, JOCE n° L 136 du 20.05.1974, page 1, abrogée par la Décision 95/273, JOCE n° L 167 du 18.07.1995, page 22, elle-même abrogée par la Décision 97/579 du 23.07.1997 de la Commission instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE n° L 237 du 28.08.1997, page 18 ; l'article 12-2 précise que toute référence au comité scientifique, dans des dispositions antérieures, renvoie au comité tel qu'institué par la Décision 97/579, précitée.

⁷ Article 2, Procédure I, Décision 87/373, précitée.

⁸ Article 4, Décision 97/579, précitée.

Au-delà des difficultés de qualification, « *la distinction entre les fonctions de conseil et les fonctions exécutives [d'un seul et même comité] n'est pas toujours nette* »¹. Le Comité permanent des denrées alimentaires² exerce, par exemple, à la fois des fonctions consultatives, à la demande de la Commission³, et délibérantes en participant à l'adoption de dispositions communautaires⁴ dans le cadre, par exemple, de la directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires⁵.

A ces difficultés, il faut ajouter celles inhérentes au fonctionnement même des procédures instaurées dans le cadre de la « comitologie ». Il convient alors de revenir sur le régime procédural en vigueur de 1987⁶ à 1999⁷. La Commission soumettait au comité compétent les projets de mesures qu'elle envisageait d'adopter. Un avis positif ou l'absence d'avis d'un comité de gestion agricole permettait de clôturer la procédure et les mesures étaient définitivement adoptées. L'avis positif d'un comité de réglementation permettait, quant à lui, à la Commission d'adopter définitivement l'acte projeté. En revanche, un avis négatif – quel que soit le type de comité – ou l'absence d'avis d'un comité de réglementation⁸ entraînait la saisine du Conseil⁹.

Selon le type de comité en cause cette saisine plaçait la Commission dans une situation différente. Dans le cadre des comités de gestion, la mesure en discussion était adoptée *ab initio* et son application pouvait être, ou devait être¹⁰ suspendue, le temps pour le Conseil de se prononcer. Ce dernier pouvait adopter, dans le délai qui lui était imparti¹¹, une décision différente par rapport aux mesures envisagées par la Commission à la majorité qualifiée. Le silence du Conseil confirmait les mesures arrêtées par la Commission. Dans le cadre des Comités de réglementation, la Commission ne pouvait pas adopter les mesures projetées, même sous condition suspensive, avant l'expiration du délai accordé au Conseil pour se prononcer et éventuellement modifier, à la majorité qualifiée, la teneur de la proposition transmise par la Commission. Le silence du Conseil permettait à la Commission de retrouver l'usage de la compétence d'exécution initialement conférée et d'arrêter les mesures

¹ J. A. Stein, « L'ouverture des comités de conseil scientifique », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE – Commission européenne, 1999, n° 39, pp. 13-22, p. 18.

² Décision 69/414 du Conseil du 13.11.1969 instituant un Comité permanent des denrées alimentaires, JOCE n° L 291 du 19.11.1969, page 9.

³ Article 16, Directive 79/112, précitée.

⁴ Article 17, Directive 79/112, précitée.

⁵ Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 8.02.1979, page 1.

⁶ Décision 87/373, précitée.

⁷ En 1999 a été adoptée une nouvelle Décision, abrogeant la Décision 87/373 : Décision 1999/468 du Conseil du 28.06.1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° L 184 du 17.07.1999, page 23 ; voir sur ce point *infra*.

⁸ Article 2, Procédure III, Décision 87/373, précitée.

⁹ Les mesures projetées, dans le cadre de la procédure du comité de gestion, ou une proposition de texte sont soumises sans retard au Conseil des ministres.

¹⁰ Selon que la variante a) ou b) de la Procédure I est mise en œuvre : Article 2, Décision 87/373, précitée.

¹¹ Le Conseil dispose d'un délai d'un mois, Procédure I variante a), à trois mois au maximum, Procédure I variante b) : Article 2, Décision 87/373, précitée.

proposées. Le Conseil pouvait, dans certains cas ¹, priver la Commission de cette faculté s'il se prononçait à la majorité simple contre les mesures qu'elle projetait.

Cette diversité procédurale a été présentée comme un élément susceptible de brouiller un peu plus la compréhension des modalités d'intervention des comités. Seul un examen, au cas par cas, permettait donc de recenser les comités et les procédures valables pour chaque dossier ². La Commission a, par exemple, envisagé de recourir au Comité permanent des denrées alimentaires ³ pour fixer les conditions d'emploi des additifs alimentaires. La proposition de Directive ⁴, présentée par la Commission, prévoyait d'associer le Comité permanent des denrées alimentaires selon la procédure de consultation prévue par la Décision 87/373 ⁵ – comme l'a souligné, avec satisfaction, le Comité économique et social ⁶. La Directive adoptée le 20 février 1995 ⁷ confère, en définitive, au Comité permanent les fonctions d'un comité de réglementation selon la variante a) ⁸. Il faut d'ailleurs souligner que le Conseil réunit facilement l'unanimité en son sein pour substituer un comité délibérant ⁹ aux formes consultatives proposées, le plus souvent, par la Commission dans ses propositions fondées sur l'article 95 CE ¹⁰.



La dimension constructive de la procédure de « comitologie » a ainsi été largement altérée par la complexité de sa mise en œuvre et peu à peu la révision de son cadre juridique s'est imposée.

¹ Procédure III variante b), Décision 87/373, précitée ; procédure communément appelée : procédure du « contre-filet ».

² La Commission a souligné que « *s'agissant des mesures d'exécution [...] la multiplicité des types de procédures disponibles génère trop souvent de longues discussions, parfois de principe, sur celle qu'il convient de retenir dans chaque cas, et ralentit le processus législatif* » : Rapport de la Commission du 10.05.1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final, point 54.

³ Décision 69/414 du Conseil du 13.11.1969 instituant un Comité permanent des denrées alimentaires, précité.

⁴ Proposition de Directive du Conseil concernant les additifs autres que les colorants et les édulcorants, COM (92) 255 final du 17.06.1992.

⁵ Article 2, Procédure I, Décision 87/373, précitée.

⁶ Avis du CES du 03.07.1993 sur la proposition de Directive du Conseil concernant les additifs autres que les colorants et les édulcorants, JOCE n° C 108 du 19.04.1993, page 26.

⁷ Directive 95/2 du Parlement européen et du Conseil du 20.02.1995 concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, JOCE n° L 61 du 18.03.1995, page 1.

⁸ Décision 87/373, précitée.

⁹ J. Dutheil de la Rochère, « La hiérarchie des normes », in P. Manin (sous la direction de), *La révision du traité sur l'Union européenne : Perspectives et réalités - Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence intergouvernementale 1996*, précité, sp. p. 51 : l'auteur précise que le Conseil se prononce fréquemment à l'unanimité pour imposer la variante du « contre-filet », là où elle est traditionnellement utilisée, par exemple dans les domaines vétérinaires et phytosanitaires.

¹⁰ Conformément à la *Déclaration relative aux compétences d'exécution de la Commission* accompagnant l'Acte Unique Européen, in J. De Ruyt, *L'Acte unique européen*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Coll. Institut d'Etudes européennes, 1989, 389 pages, p. 335.

II. - Un cadre juridique révisé pour une procédure de « comitologie » plus adaptée

La mise en œuvre de la procédure de « comitologie » a fait l'objet de critiques et de fortes demandes se sont exprimées en faveur d'une révision du cadre juridique de la « comitologie » (A), révision acquise depuis lors (B).

A. Une révision devenue indispensable

Les modalités de la procédure de « comitologie » ont été remises en cause par le Parlement européen, avec une vigueur accrue depuis la signature du traité sur l'Union européenne (1), et plus généralement de vives critiques ont été formulées ¹ (2).

1. La fragilité de l'accord interinstitutionnel depuis le traité sur l'Union européenne

Au-delà des difficultés liées à la composition des comités ou aux procédures appliquées, les discussions relatives à la « comitologie » sont largement motivées par des tensions interinstitutionnelles. La dimension éminemment politique de ces discussions est alors prégnante, au-delà des questions techniques qui entourent ce débat. Le Parlement européen, tout en reconnaissant certaines vertus à la procédure de « comitologie », a très tôt mis en avant ses craintes quant au respect du « régime institutionnel de la Communauté » ². Il craignait que les comités, alors même que la nature et l'intensité des liens entretenus entre ces derniers et le Conseil n'ont pas été précisés, encadrent trop étroitement la Commission et limitent sa capacité de décision ³. Cette crainte doit être nuancée par le fait que la Commission dispose en définitive d'une réelle marge de manœuvre : « le Conseil la lui accorde volontiers en matière agricole, étant donné le fonctionnement satisfaisant de la procédure des comités et l'ampleur de la matière » ⁴.

La Cour a d'ailleurs confirmé que la Commission bénéficie d'une réelle autonomie dans la conduite des modalités procédurales de la « comitologie » ⁵. Une affaire relative au fonctionnement de la « comitologie » en matière de médicaments vétérinaires peut ainsi illustrer ce point. Après avoir constaté l'expression d'un vote négatif par dix représentants nationaux composant le comité de réglementation compétent, la Commission avait préféré consulter de nouveau le comité des médicaments vétérinaires, au lieu de saisir immédiatement le Conseil. Bien que cette seconde consultation ne soit pas prévue par le

¹ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête », sp. p. 21.

² Résolution du Parlement européen relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé, JOCE n° C 108 du 19.10.1968, page 37.

³ Le Parlement européen s'est particulièrement opposé, dans ce contexte, à la procédure du comité de réglementation : CJCE, 27.09.1987, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. p. 5615.

⁴ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 300.

⁵ CJCE, 18.11.1999, *Pharos SA / Commission*, aff. C-151/98-P, Rec. p. I-8157.

règlement de base ¹, la Cour a validé l'initiative de la Commission. Celle-ci a pris en compte le souci de la Commission de relancer la discussion alors même qu'elle risquait d'être paralysée si le Conseil était amené à se prononcer en l'état du dossier. En effet, l'ampleur du vote négatif constaté au sein du comité de réglementation laissait préjuger que le Conseil rejetterait – une majorité simple étant suffisante – la proposition de la Commission, rendant caduque l'ensemble de la procédure, alors même que les exigences d'une bonne gestion imposaient une décision. Certaines craintes exprimées par le Parlement européen semblent ainsi devoir être minorées.

Les tensions entre le Parlement européen ² et le Conseil n'en ont pas moins connu une nette recrudescence à la suite de l'introduction ³ de la procédure dite de codécision ⁴ dans le traité. Le Parlement européen, investi depuis lors d'un réel pouvoir de décision, a contesté la validité de la procédure de « comitologie » ⁵ lors de l'adoption des mesures d'exécution des dispositions prises en codécision ⁶. Le Parlement a revendiqué, pour le moins, un droit de regard sur les actes d'exécution ⁷ et seule l'approbation d'un accord interinstitutionnel ⁸ temporaire ⁹ a permis d'apaiser ces tensions. Les actes adoptés ultérieurement font référence à ce texte qui a assuré au Parlement européen d'être informé sur les mesures d'exécution – procédure d'autant plus déterminantes que la protection des consommateurs est en cause ¹⁰.

¹ Règlement 2377/90 du Conseil du 26.06.1990 établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, JOCE n° L 224 du 18.08.1990, page 1.

² K. St. C. Bradley, « The European Parliament and Comitology : on the road to nowhere ? », *European Law Journal*, 1997, pp. 230-254 ;

- J. Neyer, « Justifying comitology : the promise of deliberation », in K. Neunreither, A. Wiener (edited by), *European Integration after Amsterdam – Institutional Dynamics and prospects for democracy*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 384 pages, pp. 112-128, sp. pp. 117-118 : « The Parliament's lament ».

³ Traité sur l'Union européenne signé le 07.02.1992 à Maastricht, JOCE n° C 191 du 29.07.1992 page 1.

⁴ Article 251 CE.

⁵ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 122-126 « La revendication exécutive du Parlement européen ».

⁶ Résolution du Parlement européen du 16.12.1993 sur les *problèmes de « comitologie » liés à l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne*, JOCE n° C 20 du 24.01.1994, page 176.

⁷ Rapport du Parlement européen du 06.12.1993 fait au nom de la commission institutionnelle sur les *problèmes de « comitologie » liés à la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht* présenté par B. de Giovanni, PEdoc. A3-0417/93 ; Résolution du Parlement européen du 16.12.1993 sur le *rôle des experts nationaux et le droit d'initiative de la Commission*, PEdoc. A3-0416/93, JOCE n° C 20 du 24.01.1994, page 174 ; Résolution du Parlement européen du 16.12.1993 sur les *problèmes de « comitologie » liés à l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne*, JOCE n° C 20 du 24.01.1994, page 176.

⁸ - *Modus vivendi* conclu le 20.12.1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'[ex]-article 189 B du traité CE, JOCE n° C 102 du 04.04.1996, page 1 (ce texte annule et remplace le texte publié au JOCE n° 293 du 08.11.1995, page 1) ; cet accord a été complété dans un cadre bilatéral : Code de conduite conclu entre le Parlement européen et la Commission dans lequel ces institutions confirment l'application du *Modus vivendi* pour les actes d'exécution des mesures adoptées en codécision, de l'Accord Plumb-Delors pour les autres actes d'exécution à contenu général - 14.03.1988 - et de l'Accord Klepsch-Millan relatif aux mesures d'exécution relatives à la gestion des Fonds structurels - 13.07.1993 : JOCE n° C 89 du 10.04.1995, page 71 ; complété par l'Accord Samland-Williamsen - 25.09.1996, JOCE n° C 347 du 18.11.1996, page 125.

- Sur la question des accords interinstitutionnels voir : O. Huiban, « Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne », in *Problèmes actuels de droit communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Panthéon Assas – Droit communautaire, 1998, 276 pages, sp. pp. 91-168.

⁹ Accord caduc depuis la révision du traité sur l'Union européenne introduite par le traité d'Amsterdam.

¹⁰ Voir par exemple : Considérant 12, Règlement 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 1.

Le Parlement européen¹, désormais informé, ne s'est pas, pour autant, pleinement satisfait de cette situation. Favorable à l'attribution d'un très large pouvoir d'exécution à la Commission², il revendique d'être en mesure de participer, pour le reste, à l'élaboration des actes d'exécution sur un pied d'égalité avec le Conseil. L'extension³ constante du champ d'application de la procédure de codécision a redonné une réelle vigueur aux critiques du Parlement européen⁴.

Une telle revendication de l'institution élue au suffrage direct, soucieuse de « contrôler » la teneur des mesures d'exécution, semble légitime ; y faire droit affecterait alors les rapports interinstitutionnels et rapprocherait, sur ce point, le Parlement européen du Parlement britannique qui dispose d'un important pouvoir de contrôle des actes d'exécution, à l'inverse du Parlement français dépourvu de prérogatives de cette nature⁵. Est-il cependant souhaitable d'accroître le nombre et la technicité des dossiers soumis au vote des parlementaires ? Rien n'est moins sûr ; en revanche, leurs demandes s'expliquent sans doute par l'absence de limitation précise de la sphère exécutive. Cela fait craindre aux parlementaires que le Conseil et la Commission, dans le cadre de l'exercice de leur compétence d'exécution, n'empiètent sur un domaine dit législatif.

La demande du Parlement européen mérite également d'être appréciée au regard de la procédure législative utilisée lors de l'adoption de l'acte juridique de base. Le Parlement revendique surtout d'être plus largement associé lors de l'adoption des mesures d'exécution découlant d'actes pris en codécision. Au titre de cette procédure, il peut cependant influencer, d'ores et déjà, sur le contenu, par exemple, des directives d'harmonisation du droit alimentaire fondées sur l'article 95 CE, apprécier l'étendue des compétences d'exécution conférées à la Commission et peser sur le choix de la procédure de « comitologie » retenue. En revanche, la position du Parlement européen est toute différente dans le cadre de la Politique Agricole Commune. Simplement consulté au titre de l'article 37 CE, il lui est impossible, là, de s'opposer ou d'aménager la procédure de « comitologie » et il est ainsi doublement marginalisé.



Il est difficile d'apprécier *in abstracto* les conséquences d'une implication plus grande du Parlement, cependant la simple évocation de cette question met en lumière les liens étroits qui existent entre le choix de la procédure législative et l'encadrement ultérieur des procédures d'adoption des actes d'exécution.

¹ C. Reich, « Le Parlement européen et la « comitologie » », *RMC*, 1990, n° 336, pp. 319-323.

² La possibilité reconnue au Conseil de pouvoir adopter seul, dans des « *cas spécifiques* » non définis, des actes d'exécution a toujours été critiquée par le Parlement européen : Article 202-3^{ème} tiret CE.

³ A la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999.

⁴ Rapport du Parlement européen du 24.03.1999 présenté par A. Aglietta sur les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, PEdoc. A4-0169/99 ; voir également : K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3.4, pp. 283-362, sp. p. 304.

⁵ G. Haibach, « Comitology after Amsterdam : a comparative analyse of the delegation of legislative power », *EIPASCOPE*, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1997, n° 3, pp. 2-8.

En raison des enjeux politiques majeurs liés à la procédure de « comitologie », l'existence de motifs d'insatisfaction à l'égard de cette procédure a entraîné la formulation de vives critiques au delà de la seule sphère parlementaire.

2. L'expression réitérée de vives critiques

La « comitologie » a été décriée et parfois présentée comme susceptible de limiter la capacité d'action de la Commission dans le cadre de l'exercice des compétences d'exécution. La procédure du comité de réglementation dans sa seconde variante ¹, appelée « contre-filet », a cristallisé la fronde du Parlement européen ² et de la Commission ³. Il faut rappeler qu'un avis défavorable ou l'absence d'avis d'un comité de réglementation statuant dans le cadre de cette procédure impose alors à la Commission de présenter une proposition de texte au Conseil. Ce dernier, sans pour autant parvenir à adopter un texte à la majorité qualifiée, peut rejeter à la majorité simple la proposition de la Commission ⁴ – la privant alors de toute capacité d'action rapide. Un tel vote de défiance non constructive fait naître une vacance juridique que la Commission – alors affaiblie – ne peut combler qu'en reprenant, au stade initial, la procédure. Il est surprenant de voir une telle variante de la « comitologie » – potentiellement fragilisante pour l'ordre juridique – être appliquée dans des secteurs sensibles au regard de l'exigence d'intérêt général de protection de la santé. Le recours à cette procédure en matière d'hygiène des denrées alimentaires ⁵ ne semble ainsi pas approprié.

Ces critiques, doublées de craintes, restent, heureusement, le plus souvent théoriques grâce à la qualité du travail et des relations entretenues entre les comités et les services de la Commission qui permettent le plus souvent de dégager des solutions de compromis ⁶.

Le fonctionnement interne des comités, malmené par la pratique des institutions, a également fait l'objet de vives critiques. Certains auteurs évoquent même « *les dégénérescences des systèmes de comités [...]* » ⁷. Ces critiques ont cependant peu affecté les comités de gestion des marchés agricoles ⁸. Les travaux de concertation entrepris entre les membres des comités et les services de la Commission permettent, dans une très large mesure, l'adoption d'avis

¹ Voir *supra* Partie I, Titre II, Chapitre I, Section 1.

² Résolution du Parlement européen du 28.06.1974, JOCE n° C 85, page 39 ; voir sur ce point : J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, op. cit., pp. 128-135 « Le renouvellement récent de la revendication du Parlement ».

³ Déclaration de la Commission annexée au procès-verbal de la réunion du Conseil du 13.07.1987 dans laquelle elle « regrette que, pour le comité de réglementation, le Conseil ait retenu la formule dite du « contre-filet », Bull. CE 6/1987, point 2.4.14.

⁴ Article 2, Procédure III, variante b) de la Décision 87/373 du Conseil du 13.07.1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° L 197 du 18.07.1987, page 33.

⁵ Article 14, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1.

⁶ Sur les 200 comités existants, 30 seulement appliquent une procédure susceptible de bloquer la procédure d'adoption d'un acte et seulement six propositions – entre 1996 et 1998 – ont été renvoyées devant le Conseil, qui est parvenu à statuer : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, p. 630.

⁷ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 325.

⁸ *idem*, p. 300.

favorables¹. Les critiques ont surtout affecté les comités de réglementation et tout particulièrement le comité vétérinaire permanent vivement critiqué pour sa contribution à l'occasion de la gestion de la crise de la « Vache folle »².

La commission d'enquête du Parlement européen, diligentée à la suite de cette crise, a fait preuve d'une grande sévérité. Pour elle « *du fait de l'opacité, de la complexité et du caractère antidémocratique de ses modes de fonctionnement, le système actuel de la « comitologie » semble échapper totalement à tout contrôle et permet à des influences nationales et/ou industrielles de noyauter le processus de prise de décision communautaire* »³. Sans contester les insuffisances – notamment liées à l'opacité et à la complexité de la « comitologie » – mises en évidence, la véhémence de ces propos s'explique, quelque peu, par l'origine des membres de la commission d'enquête, à savoir des parlementaires européens⁴. Cette enquête leur a, en effet, donné l'occasion de vilipender avec force et selon une voie d'action nouvelle⁵, la procédure de « comitologie » et plus généralement l'ensemble des comités qui assistent la Commission, parmi lesquels les comités scientifiques.

Les craintes de possibles dérives liées à l'absence de contrôle des procédures de « comitologie » sont cependant bien réelles et renforcées par le mode de fonctionnement de la Commission. En effet, elle a elle-même été contrainte d'adapter son organisation interne pour faire face à l'ampleur des tâches que le Conseil lui a confiées. Le principe de collégialité et la nécessaire recherche d'efficacité ont dû être conciliés. Cette adaptation a consisté à habilitier des membres de la Commission pour qu'ils puissent signer seuls de nombreuses catégories d'actes⁶ tout particulièrement dans le secteur agricole. Le contrôle potentiel exercé par le collège des commissaires peut, de ce fait, être affaibli pour les actes dits

¹ J.-L. Sauron, « Comitologie : comment sortir de la confusion ? », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 31-78, sp. p. 65 Annexe I – *Activités des comités de gestion et comités de réglementation agricoles sur la période du 01.01.1987 au 31.12.1997*.

² - Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, I. « Résultats de l'enquête », page 21 ;

- Voir pour une analyse des dysfonctionnements identifiés à la suite de la crise de la « Vache folle » : J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 162-168 : « La fonction exécutive malmenée dans le contexte de la crise de la « Vache folle » ».

³ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, précité, p. 42, point 19-4.

⁴ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, p. 461.

⁵ Le Parlement européen a de nombreuses fois contesté cette procédure dans le cadre contentieux :

- CJCE, 27.09.1988, *Parlement européen / Conseil et Commission*, aff. 302/87, *Rec.* p. 5615 ;

- CJCE, 10.05.1995, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-417/93, *Rec.* p. I-1185 ; la Cour a considéré dans cette affaire que la désignation d'un comité de réglementation en lieu et place du comité de gestion prévu dans la proposition de la Commission ne constituait pas une modification substantielle nécessitant une nouvelle consultation du Parlement européen (point 26) ;

- CJCE, 18.06.1996, *Parlement européen / Conseil*, aff. 303/94, *Rec.* p. I-2962 ;

- CJCE, 02.10.1997, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-259/95, *Rec.* p. I-5303 ;

- Voir sur cette question : - C. Douce, S. Huon, *La comitologie dans la jurisprudence de la CJCE*, Mémoire pour la maîtrise en droit européen, Université de Rennes 1, 1997, 91 pages ; J.-L. Sauron, « Comitologie : comment sortir de la confusion ? », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 31-78, sp. pp. 48-51.

⁶ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 325.

techniques¹. Ce dernier connaît seulement des questions essentielles, sans que des critères exprès permettent de déterminer les dossiers qui relèvent de cette catégorie.

Les parlementaires ont également contesté l'indépendance des comités. La composition de ces derniers selon un critère de nationalité et les circonstances qui assurent parfois à certains membres une connaissance particulière d'un dossier², peuvent permettre à une délégation d'orienter les débats. La question de l'indépendance des comités, qui relèvent de la « comitologie », se pose incontestablement ; mais, de toute évidence, l'objectif assigné à cette procédure rend, par nature, la recherche de leur indépendance très incertaine. Ne faudrait-il pas, pour le moins, une plus grande ouverture des travaux des comités³, grâce à la publication systématique, par exemple, de l'ordre du jour et du procès-verbal de toute réunion. Une telle recherche de transparence ne peut toutefois pas être entreprise sans tenir compte de l'attachement des représentants des Etats membres à entourer l'élaboration de solutions de compromis d'un minimum de discrétion, et là apparaît toute l'ambiguïté de la procédure de « comitologie » et les limites des évolutions qui pourront lui être apportées.



Les critiques et les tensions suscitées par la « comitologie » sont fréquentes et la révision de ces procédures a été plusieurs fois envisagée. La discussion a été amorcée lors des travaux préparatoires en vue du traité sur l'Union européenne, sans succès⁴. L'Accord, approuvé en 1994⁵, a permis d'aménager un régime transitoire. Il a été expressément mentionné dans ce texte que la question serait abordée lors de la Conférence intergouvernementale prévue en 1996⁶ « à la demande du Parlement européen, de la Commission et de plusieurs Etats membres »⁷. Il n'en a rien été et la révision de la « comitologie » a été une nouvelle fois escamotée. Seule une déclaration, accompagnant le traité d'Amsterdam⁸, demandait à la Commission de proposer une modification de la Décision 87/373, au plus tard le 31 décembre 1998.

¹ Sur les exigences découlant des principes de collégialité et de sécurité juridique : voir CJCE, 06.04.2000, *Commission / Imperial Chemical Industries plc (ICI)*, aff. C-286/95 P, *Rec. p.* I-2341 ; CJCE, 06.04.2000, *Commission / Solvay SA*, aff. jointes C-287/95 P, C-288/95 P, *Rec. p.* I-2391.

² Le représentant du Royaume-Uni, au sein du Comité vétérinaire permanent, avait, par exemple, une expertise relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine dont peu de représentants disposaient.

³ En 1995, la Commission constatait que « les mesures d'exécution [adoptées au titre de la « comitologie »] ne fonctionnent pas selon des critères élevés de transparence » : Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final du 10.05.1995, point 54.

⁴ J.-C. Piris, « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ? », *RTDE*, 1994, n°1, pp. 1-37, sp. p. 12.

⁵ *Modus vivendi* conclu le 20.12.1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'[ex]-article 189 B du traité CE, JOCE n° C 102 du 04.04.1996, page 1.

⁶ Voir sur les implications de ce débat : C. Blumann, « Le Parlement européen et la « comitologie » : une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996 », *RTDE*, 1996, n° 1, pp. 1-23.

⁷ *Modus vivendi* conclu le 20.12.1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, précité.

⁸ Déclaration trente et unième relative à la décision du Conseil du 13.07.1987, accompagnant le traité d'Amsterdam, précité.

B. Une procédure de « comitologie » revisitée

La Commission a proposé¹ une révision du cadre juridique de la « comitologie »², conformément à la déclaration accompagnant le traité d'Amsterdam. A l'issue d'un échange de vues avec le Parlement³ et en s'écartant de la proposition de la Commission, le Conseil a adopté⁴ une nouvelle décision « comitologie »⁵, qui « *représente un incontestable compromis entre les positions en présence* »⁶. La simplification des « *modalités procédurales entourant l'intervention* [de la Commission] *trop complexe et trop contraignante* »⁷ s'imposait (1), tout comme la reconnaissance juridique de l'implication du Parlement dans cette procédure (2) et le renforcement de la transparence de son fonctionnement (3).

1. Une simplification salubre des procédures applicables

Le Parlement européen demandait une simplification des différentes variantes de la procédure de « comitologie »⁸, tout particulièrement la suppression de la variante dite du « contre-filet » et l'adoption de critères pour identifier la procédure adéquate au cas par cas. Il a été satisfait sur ce second point. En effet, le texte fournit des critères pour déterminer la pertinence de l'une ou l'autre des procédures de « comitologie »⁹. Cette nouveauté peut « *renforcer la cohérence* »¹⁰ des modalités de mise en œuvre de la « comitologie », sans qu'il soit toutefois possible de placer en elle de grands espoirs. En effet, les critères sont indicatifs et ne « *revêtent pas un caractère contraignant* »¹¹.

¹ Proposition de Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° C 279 du 8.09.1998, page 5.

² - H. Kortenbergh, « « Comitologie » : le retour », *RTDE*, 1998, n° 3, pp. 317-327 ;

- J.-L. Sauron, « « Comitologie » : comment sortir de la confusion ? », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 31-78, pp. 46-47.

³ - Le Parlement européen demandait d'ailleurs à être « associé » à la phase d'élaboration d'une révision de la « comitologie », dont le texte aurait dû, pour lui, « recevoir [son] assentiment » : Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur le *traité d'Amsterdam*, PEdoc. A4-0347/97, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 99, point 12, 3^{ème} tiret ;

- Voir les propositions de modifications présentées par le Parlement à la proposition de Décision de la Commission : Résolution législative portant avis du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° C 279 du 01.10.1999, page 404-411.

⁴ Article 202-3^{ème} tiret CE : il revient au Conseil de se prononcer à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen.

⁵ Décision 1999/468 du Conseil du 28.06.1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° L 184 du 17.07.1999, page 23 (abrogeant la Décision 87/373).

⁶ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 1092 pages, p. 631.

⁷ *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, Commissariat général du Plan, Ed. La documentation française, 1999, 154 pages, sp. p. 114.

⁸ Résolution du Parlement européen du 17.05.1995 sur le *fonctionnement du traité sur l'Union européenne* dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union, JOCE n° C 151 du 19.06.1995, page 56.

⁹ Article 2, Décision 1999/468 du Conseil, précitée.

¹⁰ F. Berrod, « Nouvelle « comitologie » : une simplification pas toujours réussie », *Revue Europe*, 1999, n° 10, pp. 7-8 ; voir également : K. Lenaerts, A. Verhoeven, « Towards a legal framework for executive rule-making in the EU ? The contribution of the new Comitology Decision », *CMLRev.*, 2000, pp. 645-686.

¹¹ Considérant 5, Décision 1999/468 du Conseil, précitée.

Au-delà de cette première innovation, la Décision modifie les procédures applicables. L'innovation majeure est la limitation de leur nombre à quatre. Cette Décision confirme la procédure consultative. Elle n'est pas amendée et doit s'appliquer dès lors qu'elle est considérée comme « *la plus appropriée* »¹. La proposition de la Commission était encore plus radicale sur ce point en faisant de la procédure consultative la procédure de droit commun². Les deux variantes de la procédure de gestion³ ont, quant à elles, été fusionnées. Les mesures arrêtées par la Commission sont applicables immédiatement. En revanche, la saisine du Conseil – qui doit intervenir « *aussitôt* » si le comité émet un avis contraire – ouvre une faculté à la Commission qui « *peut différer [ou non] l'application des mesures décidées* » tant que le Conseil n'a pas pris une décision à la majorité qualifiée, sachant qu'il dispose d'un délai maximal de trois mois pour le faire.

La procédure de réglementation a également été remaniée, même si l'approche radicale de la Commission n'a pas été retenue⁴. Un avis contraire du comité ou l'absence d'avis impose à la Commission de présenter au Conseil une proposition de texte relative au projet de mesures soumis sans succès au comité⁵. Trois cas de figure se présentent alors.

– Le Conseil peut statuer, dans un délai de trois mois maximum, sur la proposition qui lui est soumise.

– Le Conseil peut, dans le même délai, ne pas avoir adopté les mesures proposées ou ne pas s'être manifesté, auquel cas la Commission arrête les mesures d'exécution sur la base de sa proposition initiale.

– Le Conseil peut enfin, s'opposer à la proposition de la Commission. Ce dernier cas de figure évoque la variante dite du « contre-filet », si souvent décriée tout en atténuant son défaut majeur : le risque de paralysie. Le Conseil doit tout d'abord s'opposer à la majorité qualifiée et non plus à la majorité simple et surtout la Commission, constatant le désaccord du Conseil, « *réexamine sa proposition* »⁶. Elle n'est plus paralysée comme précédemment et peut, à l'issue de ce nouvel examen, « *soumettre au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du traité* »⁷. Les situations de vides juridiques que la procédure du « contre-filet » pouvait entraîner si le Conseil rejetait à la majorité simple la proposition de la Commission sont désormais

¹ Article 2-c), Décision 1999/468 du Conseil, précitée.

² Article 2-3, Proposition de Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, COM (1998) 380 final du 24.06.1998.

³ Il convient de noter la clarification lexicale introduite par la décision 1999/468 : désormais les procédures sont désignées par leur nom d'usage et non plus par un nombre comme précédemment.

⁴ Article 5, Proposition de Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, COM (1998) 380 final du 24.06.1998 : la Commission souhaitait l'abandon des deux variantes existantes et proposait qu'un avis positif du comité ouvre la possibilité à la Commission d'arrêter les mesures envisagées, qu'un avis contraire ou une absence d'avis empêche la Commission d'arrêter les dites mesures. Cette dernière aurait alors disposé de la faculté de présenter une proposition de texte, conformément aux dispositions du traité.

⁵ Article 5-4, Décision 1999/468, précitée.

⁶ Article 5-6-alinéa 2, Décision 1999/468, précitée.

⁷ Proposition de Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, précitée.

écartées¹. En revanche, cette procédure ne garantit pas la capacité de la Commission d'adopter rapidement un texte en cas d'urgence.



Ces modifications, d'ordre procédural, peuvent entraîner au profit de la Commission « *un léger glissement dans le rapport de force entre le Conseil* » et cette dernière². La formalisation, au profit du Parlement européen, d'un droit de participer au déroulement de la procédure est également une innovation, contenue dans la Décision 1999/468, susceptible de modifier les relations interinstitutionnelles nouées entre le Parlement et le Conseil cette fois.

2. L'implication accrue du Parlement européen au sein de la procédure de « comitologie »

« Un droit de regard sur les mesures d'exécution des actes adoptés au titre de la codécision »³ est reconnu au Parlement européen. Il dispose désormais du droit de vérifier que les mesures envisagées n'excèdent pas « les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base »⁴. Si tel est le cas, la Commission est tenue de réexaminer son projet. Elle peut alors choisir de le modifier, de poursuivre la procédure ou d'engager une procédure législative en présentant une proposition de texte. La capacité de choix de la Commission est toutefois encadrée. En effet, elle doit informer, tant le Parlement que le comité compétent, des suites données à la résolution du Parlement et surtout motiver sa décision⁵.

Au-delà de ce contrôle exercé à l'initiative du Parlement sur l'ensemble des projets, la Commission doit l'informer lors de la transmission d'un projet de texte au Conseil, à la suite d'un avis contraire ou en l'absence d'avis d'un comité de réglementation. Si le Parlement considère que les mesures envisagées empiètent sur son propre domaine de compétences, il en informe le Conseil, qui n'est cependant pas tenu de donner suite à la position exprimée par le Parlement⁶.

L'introduction de ces facultés, au profit du Parlement, doit conforter celui-ci quant à la surveillance du juste respect de la légalité. Le Parlement pourrait, s'il n'est pas suivi par la Commission ou le Conseil, engager un recours en annulation devant la Cour de justice, éventuellement précédé d'une procédure en référé, « *la Cour étant alors appelée à être le gardien constitutionnel du domaine législatif* »⁷.

¹ F. Berrod, « Nouvelle « comitologie » : une simplification pas toujours réussie », *Revue Europe*, 1999, n° 10, pp. 7-8, sp. p. 8.

² Dr. G. Haibach, « Council Decision 1999/468 — A new Comitology Decision for the 21st Century ! » *EIPASCOPE*, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1999, n° 3, pp. 10-18, p. 17.

³ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, sp. p. 631.

⁴ Article 8, Décision 1999/468, précitée.

⁵ *idem*.

⁶ Article 5-6, Décision 1999/468, précitée.

⁷ F. Berrod, « Nouvelle « comitologie » : une simplification par toujours réussie », *Revue Europe*, 1999, n° 10, pp. 7-8, sp. p. 7.

Le Parlement n'en reste pas moins démunie lors de l'adoption de mesures destinées à assurer la bonne application d'actes adoptés en vertu d'une autre procédure législative, comme la procédure de simple consultation prévue en matière agricole. Ainsi l'extension – totale ou partielle – de la procédure de codécision au secteur agricole aurait là aussi des répercussions fortes.



Le renforcement du rôle du Parlement se traduit par la possibilité qui lui est reconnue de contrôler la juste utilisation de la procédure de « comitologie ». Il pourra exercer pleinement ce contrôle grâce également au renforcement de la transparence du mode de fonctionnement des comités.

3. Une plus grande transparence de l'activité des comités

La Décision 1999/468 répond aussi aux préoccupations liées à la recherche d'une plus grande transparence des travaux des comités et de la publication de leurs résultats. Elle rejoint ainsi des préoccupations générales inscrites, par exemple, dans *l'Agenda 2000*¹. La Commission exprime là son attachement à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité des procédures communautaires², tant à l'égard des acteurs institutionnels que des particuliers. Le Parlement doit ainsi bénéficier d'une information régulière et complète³ sur l'état des travaux des comités, dont la transmission incombe à la Commission. Les particuliers se voient, quant à eux, reconnaître le bénéfice de l'extension des règles d'accès aux documents de la Commission pour l'ensemble des documents des comités⁴.

De plus, la liste de tous les comités devra désormais être publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes⁵, tout comme leur règlement intérieur⁶. La transparence des travaux des comités sera également renforcée grâce à la publication, à partir de 2000, d'un « *Rapport annuel sur les travaux des comités* »⁷.

¹ Communication de la Commission, *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997.

² Priorités confirmées lors du Conseil européen de Cardiff : Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cardiff, 15-16.06.1998, Bull. UE 6/1998, point I.10.

³ L'information du Parlement doit porter sur « *les ordres du jour des réunions, les projets soumis aux comités [...], le résultat des votes, les comptes rendus sommaires des réunions et les listes des autorités et organismes auxquels appartiennent les personnes désignées par les Etats membres pour les représenter* » : Article 7-3, Décision 1999/468, précitée.

⁴ Article 7-2, Décision 1999/468, précitée.

⁵ Article 7-4, Décision 1999/468, précitée.

⁶ Article 7-1, Décision 1999/468, précitée (il s'agit là d'une consécration d'une pratique développée depuis l'adoption du *Modus vivendi* adopté en 1994, précité).

⁷ Article 7-4, Décision 1999/468, précitée.



La Décision 1999/468 apporte des « améliorations techniques, [elles] ne sont pas négligeables et peuvent améliorer l'efficacité des procédures et les rendre un peu plus lisibles »¹. Au-delà, « la consolidation du rôle exécutif de la Commission » pourrait résulter « d'une application honnête et dynamique de la Décision [du] 28.06.1999 »². De plus, le Conseil ne peut expressément intervenir que dans des « cas spécifiques motivés »³. Cette obligation constitue une réelle contrainte « mais on peut se demander si celle-ci sera suffisante pour amener le Conseil à adopter une attitude nouvelle et à renoncer à ses réticences »⁴. La Décision 1999/468 aménage ainsi les modalités d'exercice de la compétence d'exécution – partagée entre la Commission, à titre principal, et le Conseil – sans toutefois se prononcer sur ses contours et en désigner un titulaire exclusif⁵. L'imprécision de la répartition des pouvoirs de décision mis en œuvre dans le cadre de la « comitologie » avait pourtant été présentée comme une des explications de l'incapacité de la Commission à lutter efficacement contre l'encéphalopathie spongiforme bovine⁶. Bien des difficultés restent donc en suspend, liées notamment à la dilution de l'autorité exécutive au sein du système institutionnel communautaire. La Commission propose à ce titre de « recentrer sa responsabilité exécutive »⁷ et de discuter à terme de la nécessité ou non de maintenir les comités de réglementation et de gestion. Le débat est donc loin d'être clos.

A côté de la répartition horizontale de la seule compétence d'exécution normative, entre la Commission, le Conseil et par là même les Etats membres, il existe également une répartition verticale⁸, entre ces institutions et les Etats membres, de compétences tant normatives que matérielles⁹. De l'exercice efficace de ces compétences – dans le respect de l'article 10 CE¹

¹ *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, Commissariat général du Plan, Ed. La documentation française, 1999, 154 pages, sp. p. 114.

² *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, Commissariat général du Plan, Ed. La documentation française, 1999, 154 pages, sp. p. 117.

³ Article 1^{er}, Décision 1999/468, précitée.

⁴ *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, Rapport du groupe présidé par J.-L. Quermonne, *op. cit.*, p. 114.

⁵ Voir : F. Berrod, « Nouvelle « comitologie » : une simplification pas toujours réussie », *Revue Europe*, 1999, n° 10, pp. 7-8, sp. p. 8.

⁶ - Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Parti A : « Résultats de l'enquête », p. 43, point 19.5 ;

- Y. Petit, « A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la « Vache folle » », *Revue Europe*, 1997, n° 6, pp. 4-8, sp. p. 6.

⁷ Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 37.

⁸ C. Blumann, « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la « comitologie » », *Rivista italiano di diritto pubblico comunitario*, 1993, pp. 1053-1079, sp. p. 1057.

⁹ La nature des compétences d'exécution des Etats membres a été discutée ; voir sur ce point :

- J.-V. Louis, « Compétences des Etats dans la mise en œuvre du règlement », *CDE*, 1971, pp. 627-640 : l'auteur se demande « si les mesures d'exécution apparaissent vraiment comme le pouvoir d'une délégation et non comme celui de l'exercice des compétences originaires des Etats », il conclut en considérant que « le choix de l'une ou l'autre option relève de la philosophie politique » ;

- R. Kovar, « Compétences des Communautés européennes », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 420, 1990, points 102-103.

- Nous nous en tiendrons à la conception dominante qui analyse les compétences d'exécution des Etats membres comme des compétences subordonnées, exercées pour le compte et dans l'intérêt de la Communauté.

CE¹ – dépend largement la bonne application du droit communautaire². En définitive, l'application du droit communautaire relève bien d'un système mixte³.

SECTION 2 : Un partenariat plus fructueux entre les Etats membres et la Communauté, fondement d'une exécution matérielle optimale

Le rapport de la commission temporaire d'enquête sur l'encéphalopathie spongiforme bovine constitue un véritable réquisitoire à l'encontre du Royaume-Uni⁴ ; quelques exemples tirés de ce travail mettent en lumière la nature des obligations pesant sur les Etats membres en vertu du droit communautaire. Il est ainsi reproché au Royaume-Uni d'avoir insuffisamment mis en œuvre des engagements souscrits par lui-même dans l'intérêt de la Communauté⁵ et de ne pas avoir garanti le respect de la législation communautaire sur son territoire⁶. Face à ce tableau, le rôle spécifique, et tout à fait déterminant, des Etats membres est mis en évidence⁷ : ainsi « *quelles que soient les mesures prises pour protéger [par exemple] la santé, elles peuvent être réduites à néant si elles sont combinées à un faible pouvoir d'application* »⁸.

De l'intervention des Etats membres dépend donc l'application de l'ensemble du droit communautaire⁹, dont le droit de l'alimentation¹. Cette dernière « *revêt [deux] aspects*

¹ L. W. Gormley, « The development of general principles of law within article 10 », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General principles of european law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, pp. 113-118.

² J. Mertens, D. Wilmar, « Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des Etats membres », in *L'Europe et le droit*, Mélanges en l'honneur de J. Boulouis, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 391-408.

³ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 181-183 : « L'exécution mixte du droit de l'Union ».

⁴ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. : Partie A, I-2 « Responsabilités imputables au gouvernement du Royaume-Uni ».

⁵ - Non-respect de l'engagement pris par le gouvernement britannique devant le Conseil des ministres de l'agriculture le 07.06.1990 de lutter contre la propagation de l'ESB : Communication à la Presse, 6876/90 (Presse 83) : Rapport, précité, p. 16 ;

- Non-respect, pendant six mois, de l'engagement pris d'appliquer le Plan britannique d'éradication de l'ESB présenté et approuvé lors du Conseil européen de Florence, juin 1996 : Rapport, précité, p. 19.

⁶ Non respect de la Décision 90/261 relative à l'identification, au marquage et à la tenue de registres des mouvements de bovins : Rapport, précité, p. 17.

⁷ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 244-272 : « La nature du pouvoir exécutif des autorités nationales ».

⁸ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, 31-11 et 1-12-1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 18.

⁹ - G. Isaac, *Droit communautaire général*, Ed. Masson, 1998, 6^{ème} édition, 361 pages, sp. pp. 203-226 « La mise en œuvre du droit communautaire » ;

- S. A. Pappas (sous la direction de), *Procédures administratives nationales de préparation et de mise en œuvre*

essentiels : l'application normative et l'application administrative »² (I). Des mécanismes communautaires entendent d'ailleurs favoriser une implication fructueuse de tous les Etats membres et, en cas de défaillance de l'un d'entre eux, permettent qu'il soit sanctionné (II).

I. - L'application du droit de l'alimentation dépendante de la médiation des échelons nationaux

Les Etats membres ont l'obligation de prendre « toutes mesures [...] propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions »³. Le droit originaire leur demande ainsi d'agir spontanément et ils peuvent également être tenus de le faire en vertu d'habilitations spéciales délivrées par les institutions⁴. Les Etats membres – par l'intermédiaire de leur structure administrative respective – sont, dès lors, tenus d'assurer l'application matérielle du droit communautaire (B), après avoir complété les actes communautaires dont l'application requiert des mesures nationales d'exécution de portée générale ou transposé les directives communautaires, dans leur propre ordre juridique (A).

A. L'adoption nécessaire d'actes d'exécution de droit interne

Les Etats membres sont confrontés principalement à deux catégories d'actes aux caractères juridiques différents et seule l'action des Etats membres leur confère, le plus souvent, une pleine portée juridique⁵. Au-delà des principes d'immédiateté⁶ et de primauté⁷ communs à l'ensemble des actes de droit communautaire dérivé, les règlements et les directives se distinguent quant à leur capacité à créer directement ou non des droits et des obligations dans les ordres juridiques nationaux.

– Les règlements⁸ communautaires sont revêtus d'un effet direct absolu. Les Etats membres ont alors l'obligation d'appliquer en l'état et dans son intégralité le texte communautaire⁹.

des décisions communautaires, Ed. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1994, 498 pages.

¹ E. Previdi, « Quelques observations concernant la transposition et l'application du droit alimentaire », in *The 1992 Challenge at national level*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1991, 601 pages.

² J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, 3^{ème} édition, 1999, 1092 pages, p. 789.

³ Article 10 CE.

⁴ Le recours à l'habilitation expresse des autorités nationales est particulièrement développé dans le domaine de la Politique Agricole Commune : R. Kovar, « Compétences des Communautés européennes », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 420, 1990, points 96-97.

⁵ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 300-310 : « Le développement de l'exécution normative ».

⁶ CJCE, Ordonnance, 22.06.1965, *San Michele / Haute autorité*, aff. jointes 9/65 et 58/65, *Rec.* p. 1967, point 35.

⁷ - CJCE, 15.07.1964, *Costa / ENEL*, aff. 6/64, *Rec.* p. 1141 ;

- CJCE, 09.03.1978, *Simmmenthal*, aff. 106/77, *Rec.* p. 629.

⁸ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, pp. 218-222.

⁹ J.-V. Louis, « Compétences des Etats dans la mise en œuvre du règlement », *CDE*, 1971, pp. 627-640.

Pour satisfaire à cette obligation, ils peuvent néanmoins être amenés à adopter des mesures d'exécution. Liés par le contenu de l'acte communautaire, les Etats disposent alors d'une marge de manœuvre variable selon le degré de précision du texte ¹.

— La directive ² est, quant à elle, un acte juridique propre au système juridique communautaire dont les caractères appellent quelques précisions. La directive fixe un objectif à atteindre et les Etats membres conservent le choix des instruments et des moyens propres pour l'atteindre. Le Conseil demande aux Etats membres d'accorder la plus grande attention à la transposition effective, complète et dans le respect des délais des directives communautaires ³. La transposition ⁴ est assurée en droit interne grâce à l'adoption d'un acte obligatoire dont les autorités nationales choisissent librement la nature. La recherche d'une plus grande efficacité requiert de leur part l'adoption d'actes clairs et compréhensibles, mentionnant leur origine communautaire. Ces quelques critères communs sont destinés à encadrer — avec souplesse au demeurant — les compétences étatiques pour assurer une transposition satisfaisante des directives ⁵.

Le recours aux directives a été, dans un premier temps, systématique dans le cadre de l'harmonisation des législations : l'article 94 CE en dispose ainsi. Depuis l'introduction de l'article 95 CE, à la suite de l'adoption de l'Acte Unique Européen, le recours à la seule directive comme instrument d'harmonisation des législations n'est plus un impératif et la Commission peut présenter des propositions de textes sous forme de directives ou de règlements. Les Etats membres sont, cependant, traditionnellement attachés à la directive dont les caractères juridiques aménagent, à leur profit, une grande marge d'autonomie.

La conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, dont les travaux ont conduit à la rédaction de l'Acte Unique Européen, a adjoint à l'acte final une déclaration ⁶ où ils demandaient expressément à la Commission de privilégier le recours à la directive pour procéder à l'harmonisation de législations nationales dès lors que la proposition présentée nécessitait des adaptations normatives dans un ou plusieurs Etats membres. Ce texte, de

¹ - Elle est réduite dans le cadre des OCM au nom du principe d'unité des marchés : G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 138 ;

- Voir également : J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Ed. Bruylant — OPOCE, 1994, 1631 pages, vol. 1 et 2, sp. pp. 482-504 « L'application du droit agricole par les Etats membres ».

² D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, pp. 222-230.

³ Conclusions du Conseil sur le *Plan d'action pour le Marché unique*, Bull. UE 9/1998, point 1.2.14 ; conclusions faisant suite à la Communication de la Commission *Rendre la législation du Marché unique plus efficace*, COM (1998) 296 du 13.05.1998.

⁴ G. Ciavarini Azzi, « The slow march of european legislation : the implementation of directives », in K. Neunreither, A. Wiener (edited by) *European Integration after Amsterdam — Institutional Dynamics and prospects for democracy*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 384 pages, pp. 52-67.

⁵ La volonté de garantir l'application de la législation communautaire sur l'ensemble du territoire communautaire a amené la Commission à demander aux Etats membres de lui transmettre leur calendrier des opérations de transposition et elle a instauré un « Tableau d'affichage », conçu comme un outil synthétique permettant de suivre les progrès réalisés par les Etats : Communication de la Commission au Conseil européen *Plan d'action de la Commission en faveur du Marché intérieur*, CSE (97) 1 final du 04.06.1997, Ed. OPOCE, 1997, 46 pages. p. 3 ; la Commission a réaffirmé la nécessité pour les Etats membres de respecter le calendrier présenté : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *Rendre la législation du Marché unique plus efficace*, COM (1998) 296 final du 13.05.1998.

⁶ Déclaration relative à l'[ex]-article 100 A du traité CE accompagnant l'Acte Unique Européen : *Recueil des traités — Union européenne*, tome I, vol. I, 1993, Ed. OPOCE, 881 pages, p. 762.

portée politique indéniable, est dépourvu d'effets juridiques contraignants¹ et de plus, la Commission, n'étant pas partie à sa signature, ne s'est pas sentie engagée, ne serait-ce que politiquement². La Commission a même manifesté son intention de conserver une pleine capacité de choix de la catégorie pertinente d'actes³, mais peu à peu sa pratique tend à privilégier le recours à la directive, dont la nature juridique est plus conforme à l'esprit de la subsidiarité qui innervait désormais toute l'action communautaire.

Dans un souci d'effectivité maximale du droit de l'alimentation, le recours aux règlements devrait cependant être privilégié pour les matières susceptibles d'affecter l'intérêt général⁴. De plus, le haut degré de précision de certaines directives⁵ compromet *de facto* la marge de manœuvre des Etats membres, circonstance donnant d'autant moins de fondement à leur attachement à l'égard des directives.

Le recours dans certains domaines au règlement, en lieu et place de directive, est donc concrètement envisageable et présente un intérêt notamment au regard des exigences liées à la sécurité juridique. Ce type d'actes garantit l'effet direct immédiat des dispositions communautaires et assure une plus grande lisibilité du corpus juridique applicable sur l'ensemble du territoire communautaire. De plus, l'adaptation de la législation aux évolutions technologiques ou scientifiques est plus rapide dans le cas d'un règlement, il est alors fait l'économie du délai de transposition des directives portant modification. Ces dernières pourraient, en revanche, conserver – et même retrouver – toute leur raison d'être si elles sont réservées à l'harmonisation des principes et critères généraux d'un domaine d'action.



L'adoption d'actes normatifs – subordonnés au droit communautaire – par les Etats membres constitue donc bien une étape déterminante en vue de l'application concrète du droit

¹ Sur la valeur juridique des déclarations voir : Y. Petit, « Article R », in V. Constantinesco, J.-P. Jacque, R. Kovar, D. Simon (sous la direction de), *Traité sur l'Union européenne – Commentaire article par article*, Ed. Economica, Paris, 1994, 1000 pages, pp. 913-927, sp. pp. 922-924 ; A. G. Toth, « The legal status of the declarations annexed to the Single European Act », *CMLRev.*, 1986, n° 4, pp. 803-812.

² Voir sur ce point : P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story Scientia, Coll. Centre de droit de la consommation, Bruxelles, 1989, 466 pages, p. 11.

³ Voir par exemple la proposition de règlement relatif à l'identification des denrées alimentaires par la mention du lot présentée par la Commission, avec le soutien du Parlement européen, et l'obstination du Conseil qui s'est prononcé en faveur du recours à la directive : P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, op. cit., p. 209.

⁴ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, sp. p. 23 ; voir également dans ce sens : Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 24.

⁵ Voir par exemple :

- Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27 ;
- Directive 89/109 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 38 ;
- Directive 88/344 du Conseil du 13.06.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires, JOCE n° L 157 du 24.06.1988, page 28.

communautaire. Seule la complétude du corpus juridique permet, en effet, d'aborder la phase de l'application matérielle de la législation, qui incombe pleinement aux Etats membres¹.

B. L'administration indirecte du droit alimentaire par les autorités nationales

Le principe d'administration indirecte organise la phase d'application matérielle du droit communautaire et ainsi les autorités nationales sont investies de l'essentiel des compétences requises. Cette organisation résulte de la structure même de la Communauté européenne : la gestion décentralisée du droit communautaire répond à la fois à la nécessité de maintenir l'essentiel des actions opérationnelles à un échelon administratif aussi proche que possible des citoyens et de tenir compte du fait que « *la fonction publique européenne est réduite, alors que les services publics nationaux et régionaux sont très étoffés* »². La Communauté dispose, en effet, d'un corps de fonctionnaires restreint, en charge, essentiellement, de fonctions de conception et de contrôle et tout à fait insuffisant pour assurer la mise en œuvre matérielle du droit communautaire. Les Etats membres mettent, en conséquence, « *à la disposition de la Communauté leur appareil administratif* »³.

Il revient aux Etats membres d'appliquer les dispositions communautaires, tout particulièrement en matière agricole, aux situations individuelles, avec une marge de manœuvre réduite voire inexistante⁴. Les organismes nationaux agissent alors au nom de leur Etat, mais en définitive pour le compte de la Communauté, ainsi « *l'attribution aux Etats membres de l'exécution des règles de l'OCM a pour conséquence que, en règle générale, il n'y a pas de rapport direct entre la Communauté et les particuliers* »⁵.

Les Etats membres bénéficient, pour mener à bien leur mission d'autorité exécutive, du principe d'autonomie institutionnelle. Ils sont ainsi « *libres de répartir sur le plan interne* »⁶ les compétences dont ils sont investis et plus généralement ils agissent « *conformément à leur régime constitutionnel* »⁷. D'ailleurs, « *en l'absence de pouvoir hiérarchique, la Commission n'a pas le pouvoir d'adresser des instructions obligatoires aux administrations nationales* »⁸. Seules des dispositions communautaires claires et détaillées peuvent réduire les disparités susceptibles d'apparaître lors de l'interprétation des textes par les autorités nationales et ainsi favoriser leur application homogène.

¹ C. Blumann, *Politique Agricole Commune – Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, 1996, 555 pages, sp. « L'exécution administrative », pp.92-97.

² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992, page 123, point 2.2.1.

³ R. Kovar, « Compétences des Communautés européennes », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 420, 1990, point 90.

⁴ Voir par exemple la situation des autorités nationales chargées de répartir entre producteurs ou coopératives les quotas nationaux de lait : E. Pasco, J. Schaeffer, *La jurisprudence communautaire relative au contentieux des producteurs « Slom »*, Mémoire pour la Maîtrise en droit européen, Université de Rennes 1, 2000, 95 pages.

⁵ G. Olmi, *La Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 139.

⁶ CJCE, 10.11.1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, aff. C-156/91, Rec. p. I-5567, point 23.

⁷ Déclaration 43 relative au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité accompagnant le traité d'Amsterdam, Ed. La documentation française, 1998, 320 pages, p. 278.

⁸ G. Olmi, *La Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 138.



L'application du droit communautaire est organisée selon un mode « *d'exercice décentralisé* »¹, qui fait des Etats membres « *les relais de la mise en œuvre du droit communautaire* »². L'autonomie d'organisation³ dont disposent les Etats membres⁴ ne doit, cependant, en aucun cas entraîner des discriminations dans le chef des particuliers. L'uniformité dans l'application est ainsi un principe non moins important⁵, dont le respect impose une coopération entre les autorités nationales et une sanction de leurs éventuels comportements défaillants⁶.

II. - La nécessaire coordination de l'activité administrative des Etats membres dans un esprit de coopération loyale

Le Conseil « *invite [...] la Commission et les Etats membres à œuvrer en faveur de la coopération administrative* »⁷ (A) et à réduire, de ce fait, les situations litigieuses susceptibles d'être sanctionnées comme contraires au droit communautaire (B).

A. Une coopération administrative multiforme⁸

La coopération entre les administrations contribue à assurer un fonctionnement efficace du Marché intérieur. Son importance est d'autant plus déterminante dans les domaines où les intérêts extra-économiques des individus sont en jeu. En effet, les autorités nationales ont parfois la tentation de considérer qu'elles sont les seules à même de protéger leurs ressortissants⁹, au risque d'occulter l'intérêt communautaire¹. Le développement de la

¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 110.

² *idem*, p. 101 ; voir également : Résolution sur la responsabilité des Etats membres en matière d'application et d'observance du droit communautaire, JOCE n° C 68 du 14.03.1983, page 32.

³ I. G. C. Rodriguez Iglesias, J.-P. Keppenne, « L'incidence du droit communautaire sur le droit national », in *Mélanges M. Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, pp. 517-551, sp. pp. 529-532 : « L'autonomie procédurale et institutionnelle des Etats membres dans la mise en œuvre du droit communautaire ».

⁴ « *Les autorités nationales procèdent, lors de [l']exécution des réglementations communautaires, en suivant les règles de forme et de fond de leur droit national* » : CJCE, 21.09.1983, *Deutsche Milchkontor*, aff. 205/82 à 215/82, *Rec. p.* 2633, point 17.

⁵ CJCE, 06.06.1972, *Schlüter*, aff. 94/71, *Rec. p.* 307 : la Cour a considéré dans cette affaire que le respect des formes et des procédures nationales « *doit se concilier avec les nécessités d'une application uniforme du droit communautaire* ».

⁶ Voir pour les questions relatives aux contrôles officiels diligentés par les autorités nationales et destinées alors à identifier et sanctionner les irrégularités commises par les opérateurs économiques : *infra* Partie II, Titre I, Chapitre II.

⁷ Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché unique, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, page 1.

⁸ Voir pour une analyse d'ensemble des enjeux et des formes de la coopération administrative : *L'Union européenne : carrefour de coopération*, Colloque – CEDECE, Toulon, avril 2000, actes reprographiés.

⁹ Il en a été ainsi du Royaume-Uni dont les autorités, parfaitement conscientes de l'ampleur de l'épizootie d'ESB, étaient déterminées à « *régler le problème sans ingérence extérieure* » : Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit

coopération administrative tend alors à sensibiliser chaque échelon administratif de la dimension communautaire de sa mission. Ces formes de coopération se développent, tout à la fois, entre les Etats membres et la Commission (1) et entre les Etats membres eux-mêmes (2).

1. Une coopération verticale préventive

La coopération entre les Etats membres et la Commission doit permettre d'éviter des divergences d'interprétation et favoriser ainsi une application uniforme de la législation. « *La Commission entend [pour ce faire] privilégier la coopération avec les administrations nationales et instaurer autant que faire se peut un « partenariat administratif », afin de régler de manière rapide et efficace les différends relatifs à la libre circulation des marchandises* »². La coopération administrative est particulièrement déterminante pour réduire les cas de non-application du principe de reconnaissance mutuelle³. Dans le même esprit, la Commission répond aussi aux demandes d'éclaircissement des autorités nationales qui suivent, le plus souvent, les réponses adressées⁴.

Les services de la Commission⁵ cherchent également à identifier les défaillances étatiques : omissions ou cas de mauvaise application de la législation communautaire. Ils sont largement aidés par les plaintes adressées par des particuliers – le plus souvent des opérateurs économiques ou des associations – selon une procédure peu formaliste et qui garantit à l'auteur du courrier une information sur les suites qui lui seront données. Cette procédure constitue une réelle source d'information des autorités communautaires. Ces dernières recherchent également de leur propre initiative les situations litigieuses en faisant réaliser par exemple « *une série d'études sur la mise en œuvre des directives relatives aux denrées alimentaires* »⁶. Enfin, l'Office Alimentaire et Vétérinaire⁷ a pour principale mission de surveiller le respect de la législation communautaire applicable au secteur vétérinaire, phytosanitaire et alimentaire. Son champ territorial de compétence s'étend aux Etats membres et également aux pays tiers qui exportent vers la Communauté européenne des animaux, des végétaux et les produits transformés découlant de ces matières premières. Les agents communautaires de l'Office sont ainsi à l'origine d'enquêtes dont l'objectif est de

communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. : Partie A, I-2 « Responsabilités imputables au gouvernement du Royaume-Uni », p. 15, point 4.

¹ CJCE, 17.12.1970, *Otto Scheer / Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 30/70, *Rec. p.* 1197 : la Cour précise dans cet arrêt que les « *fonctions dévolues* » aux Etats membres le sont « *dans l'intérêt de la Communauté* ».

² Dixième rapport annuel au Parlement européen sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 1992, JOCE n° C 233 du 30.08.1993, page 1, sp. p. 13.

³ - Résolution du Conseil du 28.10.1999 relative à la *reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur*, Communiqué de Presse 12122/99 (Presse 319-G), pp. 15-16 ;

- Voir également pour les premières actions en ce domaine : Communication de la Commission *La gestion de la reconnaissance mutuelle des règles nationales après 1992*, COM (93) 669 final du 15.12.1993 ; cette communication a fait suite au Rapport du groupe de réflexion présidé par M. Sutherland – *Le Marché intérieur après 1992 – Répondre au défi*, reproduit in *RMUE*, 1993, n° 1, p. 181.

⁴ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, op. cit., p. 138.

⁵ Résolution sur le *contrôle de l'application du droit communautaire dans les Etats membres par la Commission*, JOCE n° C 343 du 31.12.1983, page 8.

⁶ Livre Vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, sp. p. 50.

⁷ Voir *supra* Partie I, Titre I, Chapitre I.

vérifier, pour le compte de la Commission, « la manière selon laquelle la législation en cause a été mise en œuvre [notamment] dans chaque Etat membre »¹.

L'identification de situations incorrectes au regard des obligations communautaires ouvre alors une période de dialogue informel avec l'Etat membre mis en cause. La logique qui prévaut entend développer des échanges constructifs pour éviter tout repli national, voire le blocage du fonctionnement des institutions communautaires² et par là même des dérives de type compromis de Luxembourg. Des solutions face à des situations tendues sont d'ailleurs recherchées lors de missions effectuées par des fonctionnaires communautaires, chargés de dossiers techniques, dans les Etats membres. Ils participent alors, avec leurs homologues nationaux, à des réunions dites « réunions-paquets » au cours desquelles tous les dossiers en souffrance dans un secteur technique sont analysés.

La mission qui incombe aux Etats membres, en termes d'application administrative du droit communautaire, peut également les amener à adopter, au profit de leur propre administration, des prescriptions destinées à assurer une mise en œuvre homogène du droit communautaire. Ils recherchent ainsi à anticiper ou à résoudre, dans le cadre national, des difficultés pratiques souvent rencontrées par d'autres Etats membres. Une acception particulière du principe de reconnaissance mutuelle peut alors être envisagée et viser ces règles et pratiques administratives.

La Commission, consciente de la nécessité de ce type de documents nationaux, en pressent néanmoins les limites. Soucieuse d'éviter toute dérive, elle œuvre pour prévenir des divergences d'interprétation et d'application de la législation communautaire. Dans l'enceinte des comités permanents, par exemple relatifs aux denrées alimentaires, la Commission amène les représentants nationaux à évoquer les difficultés matérielles imprévues qu'ils rencontrent et à dégager des solutions – dépourvues certes de force juridique contraignante. L'expérience montre la propension des autorités nationales à suivre les solutions ainsi dégagées³.



L'application du droit alimentaire est donc assurée par chaque Etat membre sur son propre territoire, en liaison avec la Commission. Un mode d'application partenarial⁴ se structure ainsi, il tend à inclure également les autres Etats en développant des formes de coopération directe entre administrations nationales.

¹ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, page 52.

² Voir par exemple la crise de 1965 dont le dénouement s'est soldé par le compromis de Luxembourg : J. Boulouis, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Ed. Montchrestien, 1990, 2^{ème} édition, pp. 31-32.

³ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, sp. p. 51.

⁴ La notion de partenariat se dégage de l'étude de la politique régionale et apparaît également lors de l'étude des relations extérieures nouées entre la Communauté et un grand nombre d'Etats tiers sur le fondement d'un accord de partenariat. C'est bien plus l'esprit qui préside à ce type de relations que nous retiendrons ici, que le modèle juridique stricto sensu.

2. Une coopération horizontale mutuellement enrichissante

Une meilleure coopération entre les administrations des Etats membres est recherchée en vue d'une bonne application du droit communautaire¹ et elle s'épanouit dans le respect d'un cadre défini au niveau communautaire. Il s'agit de répondre à l'obligation d'assistance mutuelle², prolongement de l'obligation de coopération loyale. Le développement de réseaux transnationaux, qui recouvrent à la fois une dimension humaine³ et de communication immatérielle⁴, est alors présenté comme un outil essentiel.

La connaissance mutuelle des structures administratives des différents Etats membres facilite également le développement d'actions concrètes. Elle est favorisée par des échanges de fonctionnaires⁵ et par là même d'expériences. Le Conseil européen « invite [d'ailleurs] les Etats membres à faire le point sur la qualité et l'efficacité de l'administration publique, en vue de définir un système européen d'évaluation des performances et de bonnes pratiques »⁶. La Communauté organise également des séminaires de formation destinés à assurer une meilleure connaissance du droit communautaire et à permettre ainsi son application selon des modalités plus homogènes.

L'ensemble de ces mesures contribue à l'affirmation de la dimension communautaire de l'activité des fonctionnaires nationaux et favorise, à terme, un fonctionnement satisfaisant du principe de reconnaissance mutuelle des contrôles officiels⁷ nationaux.



La coopération administrative contribue à l'application uniforme et effective du droit communautaire. Elle ne supprime pas, pour autant, toute situation litigieuse liée à l'application du droit communautaire dans les Etats membres⁸. Il revient ainsi à la Commission, gardienne des traités communautaires, d'exercer une compétence de contrôle à l'égard des Etats membres et cette dernière peut saisir la Cour de justice en vue d'une sanction des défaillances présumées.

¹ Voir en particulier : Communication de la Commission *le développement de la coopération administrative pour la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire dans le cadre du Marché intérieur*, COM (94) 29 final du 16.02.1994 ; Communication de la Commission *Tirer le meilleur parti du Marché intérieur*, COM (93) 632 du 22.12.1993 ; *Programme d'action de la Commission pour le Marché intérieur*, COM (97) 184.

² CJCE, 27.09.1988, *Matteucci*, aff. 235/87, Rec. p. 5589.

³ L'objectif est alors de développer un relais de l'information à travers les différents Etats membres. Chaque Etat doit ainsi notifier l'identité et les coordonnées d'une personne expressément chargée de transmettre les informations de l'Etat à la Communauté et de cette dernière aux différents échelons administratifs nationaux. L'expression de « point de contact » est utilisée pour les désigner.

⁴ Décision 95/468 du Conseil du 06.11.1995 concernant la contribution communautaire à l'échange télématique de données entre les administrations dans la Communauté – Programme *IDA*, JOCE n° L 269 du 11.11.1995, page 23.

⁵ Décision 95/28 de la Commission du 10.02.1995 fixant les domaines prioritaires concernant le plan d'action pour l'échange entre les administrations des Etats membres de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du Marché intérieur – Programme *Karolus*, JOCE n° L 37 du 17.02.1995, page 39.

⁶ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Santa Maria da Fera, 19-20.06.2000 : *Agence Europe – Documents*, 22.06.2000, n° 2195, point 31.

⁷ Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre II.

⁸ Voir sur ce point : R. Medhi, *Le statut contentieux des mesures nationales d'exécution du droit communautaire*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1994, 570 pages.

B. Une sanction communautaire des défaillances nationales

Le fonctionnement harmonieux de la construction communautaire ne peut pas s'accommoder du non-respect par les Etats membres de leurs obligations, il en va de sa propre pérennité. Pèse ainsi sur les Etats membres une obligation de coopération, qualifiée par la Cour. En effet, celle-ci exige, de ces derniers, qu'ils coopèrent loyalement au fonctionnement de la Communauté¹. Il s'agit là d'une limitation au principe d'autonomie institutionnelle dont disposent les Etats membres et, par là même, d'un rempart contre l'émergence de disparités entre les Etats membres susceptibles de ruiner toute application homogène du droit communautaire. La Commission doit d'ailleurs, tous les ans, faire rapport au Parlement européen et au Conseil de l'état de l'application du droit communautaire.

Il revient également à la Commission de saisir la Cour en vue de la constatation d'un manquement étatique. Rappelons que la Commission dispose alors d'un large pouvoir d'appréciation tant pour engager la phase pré-contentieuse que la phase contentieuse de cette procédure² en cas de violation ou de mauvaise application du droit communautaire. Elle dispose de la maîtrise de l'ensemble de la procédure et use pleinement de cette marge discrétionnaire d'appréciation dans certains dossiers sensibles.

Les parlementaires « enquêteurs » ont ainsi marqué leur étonnement face à l'ampleur des omissions ou inactions coupables, imputables au Royaume-Uni, devant lesquelles la Commission – gardienne du respect de la légalité communautaire – est restée sans réaction ; ainsi la violation de textes de droit dérivé et du droit originaire à travers l'article 10 CE n'a pas entraîné l'introduction d'une procédure en constatation de manquement³.

Il en a également été ainsi lors de l'examen du refus, par la France, d'appliquer la Décision de la Commission de lever l'embargo sur la viande originaire de Grande-Bretagne⁴. De vifs échanges ont eu lieu entre la Commission et les autorités françaises. Il faut cependant noter que la Commission a retardé la mise en œuvre de la procédure du recours en manquement, comme pour laisser à la recherche d'un accord amiable toutes les chances de prospérer, en acceptant notamment de réitérer un examen attentif des arguments présentés par les autorités françaises. Rien n'imposait en effet cet examen puisque la Commission avait respecté la procédure d'adoption des Décisions et notamment procédé à la consultation du Comité vétérinaire permanent. C'est dans ce seul cadre que la discussion des arguments avancés par les différents Etats membres trouve normalement à s'épanouir. Ces ultimes tentatives de conciliation n'ont cependant pas abouti et alors un recours en manquement, seule voie de sanction selon le traité, a été engagé contre la France⁵.

¹ M. Blanquet, *L'article 5 du traité CEE – Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Ed. LGDJ, 1994, 502 pages, sp. pp. 169-221.

² Article 226 CE.

³ Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. : Partie A, I-2 « Responsabilités imputables au gouvernement du Royaume-Uni », p. 18.

⁴ Décision 1999/514 de la Commission du 23.07.1999 fixant la date à laquelle l'expédition à partir du Royaume-Uni de produits bovins dans le cadre du régime d'exportation sur la base de la date peut commencer au titre de l'article 6-5 de la Décision 98/256, JOCE n° L 195 du 28.07.1999, page 42.

⁵ La Commission reproche à la France son refus d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer à la décision

Ce recours est largement utilisé « *mais il ne faut pas cacher que les procédures d'infraction sont souvent lourdes et lentes* »¹, même si les délais ont été réduits et la procédure pré-contentieuse simplifiée. Il faut préciser, de surcroît, qu'il revient à l'Etat membre, dont le manquement a été constaté, d'y remédier. Certains d'entre eux ne sont pas diligents et persistent alors dans leur comportement contraire au droit communautaire². Le non-respect d'un arrêt préalablement rendu, peut d'ailleurs entraîner, toujours à l'initiative de la Commission, une nouvelle procédure et le prononcé d'un second arrêt en constatation de manquement. Il peut alors, sur requête de la Commission, être assorti par la Cour d'une astreinte ou somme forfaitaire dont le paiement est à la charge de l'Etat membre récalcitrant³. La Commission a précisé les termes lapidaires du traité⁴, notamment quant aux modalités de calcul des astreintes⁵. Il est ainsi prévu de prendre en compte « *le dommage grave ou irréparable à la santé humaine ou à l'environnement* »⁶. Ainsi, les violations de nature à porter préjudice à l'intérêt général sont mises en exergue et constituent une circonstance alors aggravante pour l'Etat membre concerné.

Au-delà de ces innovations, il n'empêche que « *la Commission devrait disposer de pouvoirs encore plus efficaces en cas de violation importante du droit communautaire* »⁷ et en particulier quand il est sérieusement porté atteinte à la libre circulation des marchandises du fait, par exemple, d'actions menées par des personnes de droit privé auxquelles les autorités publiques nationales ne peuvent ou ne veulent remédier. Une situation factuelle directement en rapport⁸ a d'ailleurs motivé la création d'un mécanisme d'intervention rapide¹. A la

98/256 concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'ESB et à la décision 1999/514 ; Affaire introduite *Commission / France*, aff. C-1/00, *Activités de la CJCE et du TPI*, n° 08/00, p. 16 ; l'Avocat général J. Mischo a rendu des conclusions défavorables à la France le 20.09.2001 ;

- Il faut préciser que la France a elle-même introduit, dans les derniers jours du mois de décembre, un recours en annulation, fondé sur le principe de précaution, contre une décision, non formalisée, identifiable selon elle dans une déclaration d'un membre de la Commission qui indiquait le refus de modifier la décision 1999/514 contestée : Affaire introduite *France / Commission*, aff. C-514/99, *Activités de la CJCE et du TPI*, n° 08/00, page 15. La réalité de la décision orale, invoquée par la France, ne sera pas aisée à démontrer. De plus, les décisions confirmatives ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation selon une jurisprudence constante ; voir par exemple : CJCE, 15.12.1988, *Irish Cement*, aff. 166/86, *Rec. p.* 6473. La décision initiale, quant à elle, a été adoptée le 23.07.1999, or un recours en annulation peut être introduit dans un délai de deux mois, alors *quid* de l'arithmétique ? Faut-il voir là une manœuvre dilatoire, et non moins médiatisée, organisée par les autorités françaises ? ; voir : J.-Y. Nau, « « Vache folle » : la France pourrait engager des poursuites contre la Commission européenne », *Le Monde*, 23.12.1999.

¹ Discours de Madame le Commissaire E. Bonino le 15.10.1997 devant la commission de suivi de l'encéphalopathie spongiforme bovine, www.europa.eu.int.

² J.-L. Sauron, *Droit communautaire et décision nationale*, Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, 1998, 211 pages, sp. pp. 163-166 « L'avenir de la procédure en manquement ».

³ - Article 228 CE ;

- J.-C. Castillo, B. Mongin, « La loi européenne, désormais mieux protégée », *RMUE*, 1997, n° 1, pp. 9-26.

⁴ Communication de la Commission concernant la *mise en œuvre de l'[ex]-article 171 du traité CE*, JOCE n° C 242 du 21.08.1996, page 6.

⁵ Méthode de calcul présentée par la Commission, JOCE n° C 63 du 28.02.1997, page 2.

⁶ *idem*.

⁷ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 22.

⁸ - Les agissements de producteurs agricoles français, dans le cadre de mouvements de contestation sociaux, ont, en effet, entravé pendant plusieurs années la libre circulation de produits agricoles en provenance, notamment

disposition de la Commission, il est censé favoriser l'élimination d'urgence des entraves majeures aux échanges de marchandises, « *sans avoir à déclencher le mécanisme du manquement à la fois long et peu transparent* »². Posant « *plus d'interrogations qu'il ne répond aux problèmes [de] l'[ex]-article 169 [CE]* »³, ce mécanisme a été utilisé quatre fois en 1999 et 18 fois en 2000⁴, sans emporter l'adhésion⁵. Il n'a, en effet, que partiellement été mis en œuvre : la Commission alertant les Etats sans exercer son pouvoir de notification. Peu enclin à collaborer loyalement sur ce point, les Etats membres communiquent d'ailleurs irrégulièrement les situations constitutives d'entrave aux échanges sur leur territoire, ils répondent souvent tardivement aux demandes de la Commission et mettent rarement en œuvre tous les moyens d'action pour remédier au plus vite aux entraves identifiées⁶. Ce dispositif, dépourvu de mécanismes de contrôle et de sanction, reste de toute évidence largement insuffisant⁷.



La forte crise engendrée par la zoonose d'encéphalopathie spongiforme bovine a entraîné une profonde modification du mode d'appréhension des questions alimentaires pour lesquelles un regain d'intérêt s'est manifesté. La définition du champ matériel et des principes qui gouvernent l'action de la Communauté dans ce secteur est en voie de clarification. Des évolutions, d'ordre procédural, sont également intervenues à l'occasion du traité d'Amsterdam et certaines évolutions législatives en ont découlé. Ce contexte assure un environnement favorable pour une profonde rénovation du statut juridique de l'alimentation.

La rationalisation de la législation alimentaire doit également s'accompagner d'une meilleure acceptation de cet ensemble normatif par les consommateurs communautaires. Il en va de la légitimité de la construction communautaire, qui doit être reconnue comme fondée en droit, en équité ou encore admise « *comme juste et raisonnable* »⁸. La reconnaissance de droits à leur profit est alors une étape déterminante pour rénover, en droit communautaire, le statut de l'alimentation et impulser, au-delà, une nouvelle stratégie agro-alimentaire au sein de la Communauté.

d'Espagne, sans que les autorités françaises apportent une réponse adéquate à ce problème : CJCE, 09.11.1997, *Commission / France* – arrêt « Les fraises », aff. C-265/95, *Rec. p.* I-6959 ;

- Le Parlement européen avait d'ailleurs dénoncé très vigoureusement cette situation : Résolution du Parlement européen du 12.06.1997 sur *la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne – Espagne/France*, JOCE n° C 200 du 30.06.1997, page 169.

¹ Règlement 2679/98 du Conseil du 07.12.1998 relatif au fonctionnement du Marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre les Etats membres, JOCE n° L 337 du 12.12.1998, page 8 ; voir sur ce dispositif : A. Matttera, « Un instrument d'intervention rapide pour sauvegarder l'unicité du Marché intérieur : le règlement 2679/98 – De nouveaux pouvoirs pour la « Commission Prodi » », *RMUE*, 1999, n° 2, pp. 9-25.

² F. Berrod, « Mécanisme d'intervention rapide », *Revue Europe*, juillet 2001, n° 7, pp. 14-15.

³ R. Munoz, « Comment pallier les manquements du recours en manquement ? », *Revue Europe*, 1999, n° 2, pp. 4-6.

⁴ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application du Règlement 2679/98, COM (2001) 160 final du 22.03.2001.

⁵ Voir en ce sens : F. Berrod, « Mécanisme d'intervention rapide », précité.

⁶ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application du Règlement 2679/98, précité.

⁷ La Commission a présenté des propositions destinées à remédier à ces difficultés : *idem*.

⁸ Dictionnaire *Le Robert*, 1990.

PARTIE II

***LA RENOVATION DU STATUT JURIDIQUE,
VECTEUR D'UNE STRATEGIE ALIMENTAIRE***

Un statut juridique pour l'alimentation en droit communautaire doit reposer – comme nous l'avons vu – sur une approche unifiée des produits alimentaires et fondée sur des principes d'action enrichis et communs. La satisfaction de ces conditions préalables est nécessaire mais elle n'assure pas, à elle seule, la rénovation du statut juridique de l'alimentation. L'étape constitutive d'une telle rénovation est la reconnaissance de droits subjectifs au profit des destinataires du statut envisagé. Ces derniers voient alors leur patrimoine juridique enrichi de nouvelles prérogatives. Celles-ci déploient cependant l'ensemble de leurs effets juridiques si, et seulement si, elles sont efficacement protégées. Une telle protection repose sur des procédures judiciaires accessibles et adaptées. Au-delà de cette voie classique de protection, des instruments juridiques, inscrits dans une logique préventive, contribuent, en amont, au développement d'un environnement juridique susceptible de limiter le développement de situations pathologiques et par là même de procédures contentieuses (**Titre I**).

Un tel statut, rénové grâce à l'identification de ses éléments structurants et garanti par des dispositifs de protection pertinents, pourra constituer le fondement d'un mode d'appréhension renouvelé des questions alimentaires. Dans cette perspective, le statut de l'alimentation peut alors devenir un instrument d'orientation de l'action de la Communauté – tant interne qu'externe –, traduit dans une nouvelle stratégie alimentaire (**Titre II**).

TITRE I

LA RENOVATION DU STATUT DE L'ALIMENTATION GRACE A L'OCTROI DE DROITS SUBJECTIFS GARANTIS

La question préalable réside dans l'identification des bénéficiaires du statut de l'alimentation. Les habitants du territoire de la Communauté ont été, initialement, appréhendés, par « *le droit de l'intégration* »¹, comme des agents économiques², lors de l'exercice de leurs activités professionnelles ou de la conduite de leur vie personnelle. Une multitude de contrats, formalisés ou non, sont alors conclus à l'occasion d'actes dits de consommation³. Dans bien des cas, le droit dérivé distingue les actes de consommation réalisés à titre professionnel et ceux qui relèvent de la sphère privée⁴. Le contractant – personne privée – est qualifié, dans ce dernier cas, de consommateur⁵.

¹ P. Pescatore, *Le droit de l'intégration – Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Leyden/Sijthoff, Genève, 1972, 99 pages.

² La reconnaissance de la qualité de « citoyen de l'Union » aux nationaux des Etats membres est intervenue seulement à l'occasion du traité sur l'Union européenne : Article 17 CE.

³ La notion d'acte de consommation renvoie à l'acquisition, à titre onéreux, de produits ou de services : D. Lefebvre, E. Mollaret-Laforêt, C. Guiter, C. Robbez Masson, *Droit et entreprise*, Ed. Presses Universitaires de Grenoble, 1997, 6^{ème} édition, 639 pages, p. 79.

⁴ Plusieurs directives réservent le bénéfice de leurs dispositions protectrices aux seules personnes qui agissent dans un cadre privé :

- Article 2, Directive 85/577 du Conseil du 20.12.1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, JOCE n° L 372 du 31.12.1985, page 31 ;

- Article 1^{er}-2-a, Directive 87/102 du Conseil du 22.12.1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation, JOCE n° L 42 du 12.02.1987, page 48 ;

- Article 2, Directive 93/13 du Conseil du 5.04.1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, JOCE n° L 95 du 21.04.1993, page 29 ;

- Article 2-2, Directive 97/7 du Parlement européen et du Conseil du 20.05.1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrat à distance, JOCE n° L 144 du 04.06.1997, page 19.

Ce critère de distinction n'est cependant pas retenu dans toutes les directives dites de consommation, certaines sont de portée générale :

- Directive 90/314 du Conseil du 13.06.1990 concernant les voyages, vacances et circuits à forfait, JOCE n° L 158 du 23.06.1990, page 59.

⁵ - Seule l'analyse du droit dérivé permet de cerner cette notion, en l'absence d'une définition issue du droit originnaire ; voir notamment : Article 2 e), Directive 2000/31 du Parlement européen et du Conseil du 08.06.2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information et notamment du commerce électronique, dans le Marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »), JOCE n° L 178 du 17.07.2000, page 1 ;

- Sur la notion de consommateur : L. Defalque, « La protection du consommateur européen en matière de publicité et la réalisation du Marché intérieur », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. II, pp. 817-841, sp. pp. 824-831: « La notion de consommateur en droit communautaire ».

La Cour, poursuivant un effort de délimitation de cette notion, confère la qualification de consommateur à un individu, et par là même le bénéfice de dispositifs juridiques protecteurs, à la suite d'une analyse précise de la position du requérant. Cette dernière est fondée sur la portée et la finalité de l'engagement contractuel en cause et peut ainsi faire abstraction de la situation personnelle du cocontractant ¹.

Il n'existe pas, cependant, un consommateur-type à l'échelle de la Communauté et définir la notion de consommateur est une opération malaisée ². En fait, « *le consommateur n'est pas un individu, mais une construction sémantique* » ³ et l'identification de traits distinctifs est une opération délicate. Le vocable de consommateur renvoie en définitive à une catégorie juridique abstraite ⁴ : le « consommateur dit moyen » « *normalement informé et raisonnablement attentif et avisé* » ⁵.

La notion de consommateur désigne, en effet, « *un ensemble d'utilisateurs, d'acheteurs de biens et de services qui bénéficient, par ailleurs, de protections juridiques* » ⁶. La reconnaissance d'une protection particulière présuppose bien l'octroi de certains droits au profit des consommateurs. Les autorités publiques sont alors investies de la responsabilité déterminante d'assurer la protection de ces prérogatives ⁷.

L'existence d'une protection juridique spécifique est le second critère – à côté de la destination privée des actes juridiques en cause – pour identifier les dispositions destinées aux consommateurs. Une des finalités principales des textes normatifs, adoptées en leur faveur, apparaît dès lors clairement : la recherche « *d'équilibre, voire d'équité, dans la transaction entre commerçants et consommateurs* » ⁸. Cette recherche de protection doit

¹ - CJCE, 03.07.1997, *F. Benincase*, aff. C-269/95, *Rec. p. I-3767* (qualification de consommateur refusée à une personne ayant contracté un accord de franchise en vue d'une activité future quand bien même il serait dépourvu d'expérience commerciale) ;

- CJCE, 17.03.1998, *Bayerische Hypotheken-und Wechselbank AG*, aff. C-45/96, *Rec. p. I-1199*.

² - V. Scardigli « Existe-t-il un consommateur européen ? Deux scénarios pour un rapprochement Nord-Sud », *Problèmes politiques et sociaux*, 1993, n° 710, pp. 42-67 ;

- A. Barents, « The image of the consumer in the case law of the European Court », *EFLR*, 1990, n° 1, pp. 6-23.

³ V. Tacke, *Organisational constructions of the BSE problem. A system theoretical case study on the globalisation of risk*, Working papers - European University Institute, Florence, 1999, RSC n° 99/8, 38 pages, p. 10 (traduction libre).

⁴ L. Krämer, *La CEE et la protection du consommateur*, Ed. Stroy Scientia, Coll. Droit et Consommation, Louvain-la-Neuve, 1988, 419 pages, sp. pp. 1-6 : Section 1 « La notion de « consommateur » en droit communautaire ».

⁵ - CJCE, 16.07.1998, *Gut Springenheide GmbH*, aff. C-210/96, *Rec. p. I-4657*, point 31 ;

- A ce propos la Cour cherche à promouvoir une approche communautaire en la matière, elle pose un certain nombre de critères, renforçant ainsi l'encadrement des juges nationaux : CJCE, 13.01.2000. *Estée Lauder Cosmetics GmbH*, aff. C-220/98, *Rec. p. I-117*, points 30 et 31 ;

- CJCE, 04.04.2000, *Verein gegen Unwesen in Handel un Gewerbe Köln eV*, aff. C-465/98, *Rec. p. I-2297*, point 21 : dans cette affaire la Cour, sur renvoi préjudiciel, devait aider le juge national à déterminer si la mention « purement naturelle », apposée sur l'étiquette de confiture de fraise est susceptible, au regard de la composition du produit, d'induire le consommateur en erreur. La Cour se substitue en quelque sorte au juge national en appréciant elle-même, au regard des éléments du dossier, la réalité de la tromperie pour les différents composants en cause, notamment la pectine et le plomb.

⁶ D. Charles Le Bihan, « De l'usager, au consommateur-citoyen : les mutations du service public à la française », in *Le devenir du Service public – Comparaison France-Maroc*, Ed. L'Harmattan – Toubkal, 1999, pp. 45-65.

⁷ B. Marsigny, « Les consommateurs, le droit et la justice », *Revue française d'administration publique*, 1990, n° 56, pp. 647-653.

⁸ M. de Solà, M. Jeuniaux, « La politique communautaire en faveur des consommateurs », *RMUE*, 1992, n° 1, pp. 65-116, sp. p. 87.

assurer une garantie aux consommateurs et constitue un « *pilier du droit alimentaire moderne* »¹.



L'achat de produits alimentaires est l'un des actes de consommation le plus régulier, effectué par un très grand nombre de ressortissants et résidents de la Communauté, pour leur propre compte et également celui de toute personne composant leur ancrage social. L'ensemble de ces individus – tous consommateurs de produits alimentaires – se trouve être les bénéficiaires naturels du statut, à vocation protectrice, de l'alimentation. Il reste, au delà de cette identification, à reconnaître les droits subjectifs constitutifs d'un tel statut.

Le Conseil des ministres a approuvé² la démarche initiée par la Commission³ en réponse aux souhaits des chefs d'Etat et de gouvernements⁴ et ainsi, dès 1975, des droits potentiels ont été reconnus au profit des consommateurs – droit à la protection de la santé et de la sécurité, droit à la protection de leurs intérêts économiques, droit à l'information et à l'éducation, droit à la représentation⁵, droit à la réparation des dommages.

Les droits reconnus sont qualifiés de « *droits fondamentaux* »⁶ par certains auteurs et prennent, pour le moins, rang parmi les droits de l'Homme dits économiques et sociaux, reconnus par le droit international⁷. Peu à peu, la Commission a proposé des actions prioritaires⁸ afin de matérialiser l'engagement politique souscrit par le Conseil des ministres¹

¹ P Gray, « History of international food law », *Food and Beverage-Europe*, Ed. Gordon Brace and Leda, London, 1995, pp. 25-28, sp. p. 25.

² - Considérants 1 et 2, Résolution du Conseil du 14.04.1975 concernant un *programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 1 : le Conseil indique « [qu']en vertu, de l'article 2 du traité CE, la Communauté [...] a pour mission de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques [...], une expansion continue et équilibrée et un relèvement accéléré du niveau de vie », une lecture dynamique du traité permet au Conseil de considérer « que l'amélioration qualitative des conditions de vie est une des missions de la Communauté qui implique la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques du consommateur », il justifie ainsi les actions ultérieurement engagées sur le fondement de l'article 308 CE, alors même que le traité ne contenait pas de fondement juridique spécifique ;

- Sur la politique de protection des consommateurs avant le traité de Maastricht voir : S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 21-30.

³ Communication de la Commission *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 2.

⁴ Déclaration finale – Sommet de Paris, 19-21.10.1972, Sixième Rapport général sur l'activité des Communautés – 1972, Ed. OPOCE, 1973, pp. 7-17, sp. p. 8, point 3 ;

- Notons, à la même époque, les travaux menés dans le cadre du Conseil de l'Europe : Résolution 543 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe du 17.05.1973 relative à une Charte de protection du consommateur, Doc. 3280.

⁵ Cette dernière prérogative doit être comprise comme le droit d'être entendu ; voir : Annexe, Communication de la Commission – *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 2.

⁶ M. de Solà, M. Jeuniaux, « La politique communautaire en faveur des consommateurs », précité, p. 69.

⁷ Voir en particulier : Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 16.12.1966, *Annuaire juridique – Nations Unies*, 1966, p. 182 ; Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques adopté le 16.12.1966, *Annuaire juridique – Nations Unies*, 1966, p. 190.

⁸ - Communication de la Commission - *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, précitée ;

- Deuxième programme de la Communauté économique européenne du 19.05.1981 pour une politique de protection et d'information des consommateurs, JOCE n° C 133 du 03.06.1981, page 2 ;

- Communication de la Commission au Conseil *Nouvelle impulsion pour la politique de protection des*

et ce dernier a adopté de nombreuses dispositions de droit dérivé² : les droits reconnus virtuellement en 1975 sont ainsi devenus réalité.

Au-delà du droit dérivé, la consécration de la protection des consommateurs comme domaine de compétence de la Communauté est intervenue formellement, à l'occasion du traité sur l'Union européenne³. Le traité d'Amsterdam⁴ précise, quant à lui, que la Communauté doit contribuer à la protection de la santé des consommateurs et leur reconnaître un droit à l'information, expressément formulé. Dès lors, « *une association fructueuse du droit originaire et du droit dérivé a permis d'accorder une place croissante aux consommateurs* »⁵ et les droits reconnus donnent corps au statut de l'alimentation (**Chapitre I**). Il incombe ensuite aux autorités publiques d'assurer le respect de ces droits et par là même la pleine effectivité de ce statut juridique (**Chapitre II**).

consommateurs, COM (85) 314 final du 23.07.1985 ;

- Plan d'action triennal de la Commission pour la *Politique de protection des consommateurs dans la CEE* – 1990-1992, COM (90) 98 final du 03.05.1990 ;

- Deuxième Plan d'action triennal de la Commission *Mettre le Marché unique au service des consommateurs* – 1993-1995, COM (93) 378 final du 28.07.1993 ;

- Communication de la Commission *Priorités pour la politique des consommateurs* – 1996-1998, COM (95) 519 final ;

- Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs* – 1999-2001, COM (1998) 696 final du 01.12.1998.

¹ La résolution adoptée par le Conseil des ministres le 14.04.1975, précitée, se classe dans la catégorie des actes non prévus par le traité et dont la portée juridique est appréciée, de ce fait, au cas par cas en procédant à l'examen du contenu de l'acte. Le caractère éminemment général et programmatique de cette résolution laisse penser qu'elle est dépourvue d'effets juridiques contraignants ; voir : J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1994, 893 pages, pp. 114-116 ; J. Boulouis, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, Ed. Dalloz, tome 1, 1991, 5^{ème} édition, 470 pages, pp. 58-62.

² Essentiellement par le biais de directives fondées sur l'article 94 et, depuis l'AUE, sur l'article 95 CE ; voir pour des exemples : V. Christianos, F. Picod, « Protection des consommateurs », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 289-299, sp. pp. 290-292.

³ - L'ex-article 129 A du traité CE a alors été inséré dans le traité. Il faut noter que le Parlement européen avait prévu une base juridique spécifique – article 57 – dans son projet de traité instituant l'Union européenne : Projet adopté le 14.02.1984, JOCE n° C 77 du 19.03.1984, page 33. A l'occasion de l'AUE, seule la protection de l'environnement a bénéficié d'un fondement juridique particulier alors même que la protection des consommateurs était uniquement visée dans le cadre de l'ex-article 100 A-3 du traité CE, fondement de l'harmonisation des législations destinées à réaliser le Marché intérieur ;

- Voir sur les évolutions apportées en matière de protection des consommateurs par le traité sur l'Union européenne et le traité d'Amsterdam : S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages.

⁴ Article 153-1 CE.

⁵ G. Cotonnec, *La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire*, Mémoire de DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages, sp. p. 7.

CHAPITRE I

UNE CONSOLIDATION PROGRESSIVE DES DROITS DU CONSOMMATEUR

La reconnaissance, par le Conseil des ministres, de droits potentiels au profit des consommateurs est donc intervenue de longue date ¹. Peu à peu le contenu matériel de ceux-ci s'est affirmé grâce à l'adoption de dispositions de droit dérivé et la politique communautaire de protection des consommateurs s'est ainsi structurée ².

Les débats particulièrement sensibles, relatifs au secteur alimentaire, ont mis en exergue la demande croissante des consommateurs en faveur d'une plus large information et d'une protection indéfectible de la santé. « *Ils attendent que leurs droits soient renforcés dans un marché intégré* » ⁴ et l'adoption d'actes juridiques contraignants va dans le sens de la satisfaction de ces demandes ⁵. Le droit à la protection de la santé « *repose notamment sur* » ⁶ le droit à l'information ⁷ et ils sont, tous deux, au premier rang des prérogatives à

¹ - Résolution du Conseil du 14.04.1975, concernant un *programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, précité ;

- M. Luby, « Politique communautaire de protection des consommateurs – Origine, finalités et devenir », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2000, 1996, sp. points 47-62 : « Les droits accordés ».

² - C. Morla, « La lente émergence de la politique de la consommation dans les traités européens », *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1996, n° 89, pp. 59-63 ;

- T. Bourgoignie, « Droit et politique communautaire de la consommation : de Rome à Amsterdam », *European Consumer Law Journal*, 1997, n° 3, pp. 194-211.

⁴ Communication de la Commission *Objectifs stratégiques – 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, COM (2000) 154 final du 09.02.2000, p. 8.

⁵ Un cadre général d'action a été défini au niveau communautaire pour la période 1^{er}.01.1999 – 31.12.2003. Les mesures prévues doivent contribuer à « *la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information et à l'éducation et de leur droit de s'organiser afin de préserver leurs intérêts* » : Article 1-2, Décision 1999/283 du Parlement européen et du Conseil du 25.01.1999 établissant un cadre général pour les activités communautaires en faveur des consommateurs, JOCE n° L 34 du 09.02.1999, page 1.

⁶ L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire général*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat – Droit public, 1999, 525 pages, p. 123.

⁷ - La formulation retenue – droit à l'information – répond à l'approche initialement développée par le Conseil des Ministres. Une partie de la doctrine préfère rattacher les prérogatives liées à l'accès à l'information à la catégorie juridique des libertés publiques et utilise alors la notion de liberté d'information : J. Robert, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Ed. Montchrestien, 1993, 808 pages ; voir également : G. Cohen-Jonathan, « La transparence dans la Convention européenne des droits de l'Homme », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed.

même d'être identifiées comme constitutives du statut juridique de l'alimentation. Leur satisfaction est étroitement liée aux conditions de réalisation de deux phases de l'analyse des risques alimentaires ¹. Un lien étroit unit, en effet, le droit à la protection de la santé qui prend appui sur les activités d'évaluation des risques (Section 1) et le droit à l'information qui doit être articulé avec une juste « *communication sur le risque* » ² (Section 2).

SECTION 1 : La consécration progressive d'un droit d'essence communautaire à la protection de la santé

L'objectif général de « *relèvement [...] de la qualité de vie* » ³ est assigné à la Communauté et le droit à la protection de la santé, inscrit dans des actes déclaratifs ⁴, en découle. Des actions, destinées à assurer une « *protection efficace contre les risques susceptibles d'affecter la santé et la sécurité des consommateurs* » ⁵, traduisent en droit matériel cette prérogative. Ainsi de nombreux actes de droit dérivé se rattachent à la volonté d'assurer la protection de la santé et la Communauté répond par son action, à l'obligation qui lui est faite d'y contribuer ⁶. Un droit à la protection de la santé n'est pas, pour autant, consacré expressément dans le traité ⁷.

Au titre des principes d'action susceptibles de contribuer à satisfaire l'exigence essentielle de protection de la santé, le principe de précaution doit présider à l'adoption des mesures pertinentes pour répondre aux risques potentiels ⁸. Dès lors, un « *lien intime unit le principe de précaution et la protection de la santé* » ⁹ et ce principe ¹⁰ constitue un outil au soutien de la matérialisation de l'action communautaire ¹¹ en faveur de la protection de la santé.

LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 197-253 : l'auteur se réfère à la notion de droit d'accès à l'information.

- Un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission a, quant à lui, été consacré à l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 07.12.2000, Nice, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1; voir : sur ce point *infra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 1, II, B.

¹ La troisième phase est constituée par la gestion des risques.

² Rapport consolidé final présenté par la Commission à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997, p. 2.

³ Article 2 CE.

⁴ Communication de la Commission — *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une Politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 2.

⁵ *idem*, point 14-A.

⁶ Article 153-1 CE.

⁷ L'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît, quant à lui, « *le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales* » : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 07.12.2000, Nice, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

⁸ Voir sur ce point *supra*, Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 2, II.

⁹ T. Christoforou, « The Role of the Precautionary Principle in Food Security in the European Community », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas — Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 6 pages, p. 4.

¹⁰ N. de Sadeleer, « Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle », *CDE*, 2001, n° 1-2, pp. 91-132.

¹¹ G. Corcelle, « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCUE*, 2001, n° 450, pp. 447-454.

L'introduction de ce principe dans la conduite des dossiers alimentaires a d'ailleurs des « implications »¹ tant sur les relations entretenues entre les scientifiques et les juristes (I), que sur la nature des actions de protection de la santé des consommateurs (II).

I. - Les implications du recours au principe de précaution face à l'exigence de protection de la santé

Le recours au principe de précaution impose de nouveaux comportements dès lors que l'absence de certitude doit déclencher une action, en lieu et place de tout comportement attentiste (A) et il donne une intensité nouvelle aux liens, parfois complexes, noués entre les experts scientifiques et les autorités politico-administratives de décision (B).

A. Une nouvelle organisation de l'expertise scientifique

Une approche unifiée de l'alimentation doit conduire à faire porter « *le processus d'évaluation des risques [...] sur toute la chaîne alimentaire* »², y compris en s'intéressant à l'état de la santé animale³ et tout particulièrement aux liens possibles entre santé animale et humaine⁴. L'origine alimentaire de la contamination des cheptels bovins atteints par l'encéphalopathie spongiforme bovine a mis en évidence la nécessité de faire porter les procédures d'évaluation y compris sur les constituants de l'alimentation animale⁵, pour garantir son innocuité tant pour les animaux, que pour le consommateur ultime du produit alimentaire⁶. La portée de l'évaluation doit ainsi être étendue en amont et les effets potentiellement nocifs des composants doivent, quant à eux, être évalués à l'égard des travailleurs en contact avec ces substances⁷ et en fonction de toutes leurs applications industrielles. La mise en évidence de la transmissibilité à l'Homme du prion a ainsi conduit à évaluer ce risque non seulement en matière alimentaire mais également au regard de l'utilisation de tissus bovins dans les industries pharmaceutique et cosmétique.

¹ La Commission mène une réflexion sur la gestion des risques et notamment sur les implications du principe de précaution : Document de travail de la Commission *Science, société et citoyens*, SEC (2000) 1973.

² Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 35.

³ Décision 2000/293 de la Commission du 06.04.2000 concernant l'aide financière de la Communauté au fonctionnement de certains laboratoires communs de référence dans les domaines de la santé animale et des animaux vivants, JOCE n° L 95 du 15.04.2000, page 40.

⁴ Décision 1999/702 de la Commission du 14.10.1999 relative à la liste des programmes de contrôle visant à la prévention des zoonoses pouvant bénéficier d'une participation financière de la Communauté en 2000, JOCE n° L 276 du 27.10.1999, page 19.

⁵ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 79/373 concernant la commercialisation des aliments composés pour les animaux, COM (1999) 744 final du 07.01.2000.

⁶ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 253-255.

⁷ Voir par exemple : les actions, prévues dans le cadre du Cinquième programme — cadre de Recherche et Développement, relatives à l'étude et à la réduction des risques pour les travailleurs exposés à l'agent vecteur des encéphalopathies spongiformes transmissibles d'une part et aux organismes génétiquement modifiés d'autre part.

Seule une consolidation des bases scientifiques de l'action de la Communauté¹, grâce notamment au renforcement de ses capacités d'expertise², peut lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités en ce domaine³. La phase d'identification et d'évaluation des risques impose, en particulier, l'allocation de crédits publics suffisants pour assurer l'autonomie organique des centres de recherche – nationaux et communautaires⁴ – dont la mise en réseau⁵ est envisagée afin d'instaurer rapidement « *un espace européen de la recherche* »⁶.

La définition de critères communs lors de la conduite des programmes de recherche et de développement⁷ doit accompagner cette évolution et le *Centre commun de recherche* de la Communauté entend travailler en ce sens. Des chercheurs concentrent notamment leurs efforts sur la validation de méthodes d'évaluation des risques environnementaux susceptibles d'être associés aux organismes modifiés génétiquement. Ils développent également des systèmes de détection et de quantification de ces risques dans les denrées alimentaires⁸. L'interprétation des résultats est compliquée par le peu de recul temporel disponible et la difficulté de disposer d'un effet de masse significatif.

La présence de structures, dites de veille scientifique, dans l'organigramme des centres de recherche est également essentielle pour mener à bien la phase d'identification des risques alimentaires. La fonction de ces scientifiques est alors non pas d'avancer des connaissances positives mais « *d'instiller des doutes* »⁹, fondés, parfois, sur une simple intuition¹⁰.

¹ Voir pour une présentation générale des enjeux de ce dossier : M. Baudouin, *Le recours à l'expertise scientifique en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 2000, 179 pages.

² H. Le Gac, *L'encadrement juridique communautaire des sciences et technologies du vivant dans le secteur agro-alimentaire*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris I, 2001, 640 pages, pp. 414-440 « Le fonctionnement de l'expertise scientifique communautaire ».

³ Résolution du Conseil du 08.06.1999 concernant *l'action communautaire future dans le domaine de la santé publique*, JOCE n° C 200 du 15.07.1999, page 1, point 15.

⁴ D'ores et déjà une coopération scientifique est organisée afin de permettre à la Communauté de s'appuyer sur les capacités de recherche nationale et ainsi de disposer d'un matériel d'expertise plus opérationnel : Directive 93/5 du Conseil du 25.02.1993 concernant l'assistance des Etats membres à la Commission et leur coopération en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires, JOCE n° L 52 du 04.03.1993, page 18 ; Décision 94/652 de la Commission établissant l'inventaire et fixant la répartition des tâches à entreprendre dans le cadre de la coopération des Etats membres en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires, JOCE n° L 282 du 24.11.1995, page 25 ; voir sur ce point : Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 38.

⁵ C. Nombela Cano, « Coordonner science et gouvernement en Europe », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE – Commission européenne, juin 2000, n° 45, pp. 32-34.

⁶ - Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen *Vers un espace européen de la recherche*, COM (2000) 6 final du 18.01.2000.

- Résolution du Conseil des ministres de la recherche, approuvée et encouragée par le Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, *Agence Europe*, Document, n° 2195, 22.06.2000, point 23.

⁷ Voir pour le cadre général de l'action de la Communauté dans ce domaine : Cinquième programme-cadre de recherche et développement technologique – 1998-2002 adopté le 22.12.1999 : Décision 1999/167 à 1999/174 pour les programmes spécifiques du Cinquième Programme-cadre, JOCE n° L 64 du 12.03.1999, page 1 ; voir de plus Directive 90/679 du Conseil du 26.11.1990 concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents biologiques au travail, JOCE n° L 374 du 31.12.1990, page 1 ; les dispositions de cette directive ont été adaptées pour tenir compte des risques d'exposition aux différentes formes d'encéphalopathie spongiforme transmissibles.

⁸ Rapport général sur l'activité de l'Union européenne – 1999, Ed. OPOCE, 2000, 568 pages, point 272.

⁹ J. Lautman, « Limites de la déresponsabilisation assurée », *Revue Projet*, 2000, n° 261, pp. 35-44, sp. p. 41.

¹⁰ I. Stengers, « Les scientifiques face aux décideurs : une fonction d'alerte difficile à remplir », *Problèmes*

L'engagement de programmes de recherche appliquée doit ensuite intervenir pour permettre de préciser la nature du risque pressenti : infondé, incertain, probabilisable, programmé.

La Commission, consciente du rôle décisif des avis scientifiques lors de la prise de décision, souhaite également renforcer la qualité de l'évaluation des risques « à la lumière de la connaissance scientifique et de l'expérience internationale »¹. Il importe alors de recourir aux experts les plus éminents et de garantir l'absence de lien entre ces derniers et des intérêts contraires à leur mission². La garantie de cette indépendance³, quoique essentielle, n'en est pas moins difficile à satisfaire et des actions sur différents paramètres doivent être conjuguées. La Commission a, en particulier, modifié la procédure de nomination des membres des comités scientifiques. Elle ne les « désigne » plus, de sa propre initiative⁴, mais recourt à la procédure de « l'appel à manifestation d'intérêts ». Elle nomme⁵, ainsi, sur la base des candidatures reçues, les membres dont les capacités d'expertise scientifique et l'expérience professionnelle répondent le mieux aux critères d'excellence fixées⁶. Le critère de recrutement est ainsi fondé sur le niveau reconnu de leur compétence, abstraction faite de toute considération liée à la nationalité.

L'indépendance intellectuelle des experts est, en revanche, bien plus complexe à garantir. En effet, « les experts n'échappent pas aux aspects triviaux de notre monde, comme leur place dans le grand jeu de l'économie et du pouvoir, pas plus qu'ils ne peuvent s'abstraire de leur problématique personnelle, où le désir tient sa place »⁷. Il importe alors d'instaurer des structures collégiales – pluridisciplinaires de préférence – dont l'organisation interne garantit le respect du principe de transparence et donc l'expression, la confrontation et la diffusion des avis majoritaires, minoritaires⁸, voire dissidents.

L'organisation des comités scientifiques chargés d'évaluer l'incidence possible des risques identifiés et par là même de conseiller la Commission présente cependant toujours des faiblesses. Les membres de ces comités ont de lourdes charges de travail à accomplir sans bénéficier d'un véritable statut, ce qui suscite certaines craintes quant à la capacité de ces

politiques et sociaux, 1999, n° 823, pp. 41-43.

¹ Rapport du groupe d'experts indépendants sur la simplification législative et administrative – dit Rapport Molitor, COM (95) 288 final/2 du 21.06.1995, p. 73.

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la *Santé du consommateur et la sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997 ; voir sur ce point : C. Noiville, N. de Sadeleer, « La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres – Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », *RDUE*, 2001, n° 2, pp. 389-449, sp. pp. 417-421 : « Le statut de l'expertise ».

³ Cette exigence est d'ailleurs à rapprocher de l'évolution générale développée par la Commission européenne en vue de réorganiser ses activités au regard, notamment, du principe d'indépendance ; voir sur ce point : Livre blanc de la Commission relatif à *la réforme de la Commission*, COM (2000) 200.

⁴ Article 4, Décision 95/273 de la Commission du 6.07.1995 relative à l'institution d'un comité scientifique de l'alimentation humaine, JOCE n° L 167 du 18.07.1995, page 22.

⁵ La liste des membres des comités scientifiques est publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes à l'issue de cette procédure ; voir par exemple : JOCE n° C 342 de 1997, page 8.

⁶ Article 3-3, Décision 97/579 de la Commission du 23.07.1997 instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE n° L 237 du 28.08.1997, page 18.

⁷ P. Lecorps, J.-B. Paturet, *Santé publique : du biopouvoir à la démocratie*, Ed. ENSP, 1999, pp. 138-139.

⁸ Résolution du Conseil sur le principe de précaution, annexée aux conclusions du Conseil européen de Nice, 7-9.12.2000, Bull. UE 12/2000, pp. 26-28, point K.10.

structures à poursuivre en l'état leur mission¹. De plus, leur rôle peut présenter une réelle ambiguïté dès lors que les effets de certains avis, certes scientifiques, s'apparentent en définitive à ceux de véritables décisions politiques.



Au-delà des modifications portant sur l'organisation de l'expertise scientifique et tendant à garantir « [son] *excellence*, [son] *indépendance* [et sa] *transparence* »², le recours au principe de précaution dans le domaine alimentaire implique également un changement de paradigme et de nouveaux modes de régulation politique³. Désormais l'élaboration de la décision politique devra se fonder sur les travaux des scientifiques, sans occulter les éléments de doute qu'ils peuvent contenir. Elle ne pourra pas non plus faire abstraction de la *doxa*, d'autant plus que les peurs collectives liées à l'alimentation se multiplient, laissant parfois libre cours à une part d'irrationalité⁴. L'autorité publique doit, dès lors, se départir d'une approche purement réactive face à l'incertitude scientifique en développant une véritable logique de gestion des risques⁵, et parallèlement expliquer à la population les fondements de ses choix⁶.

¹ - Voir en particulier l'intervention de G. Pascal, Président du Comité scientifique directeur : *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31.11-01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 144 ;

- La Commission propose à ce titre de poursuivre la réorganisation de l'expertise scientifique communautaire en créant une Autorité alimentaire européenne : Chapitre III « Autorité alimentaire européenne », Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, précitée.

² L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages, sp. pp. 39-40.

³ L. Boy, « La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ? », *Les petites affiches*, 1997, n° 4, p. 4.

⁴ - Ce terme doit être compris à la lumière des réflexions intéressantes de : M.-A. Hermitte, « Le principe de précaution à la lumière du drame de la transfusion sanguine », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaine*, Ed. Maison des sciences de l'homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 179-198, sp. p. 189 : l'auteur indique qu'un consensus peut facilement être réuni sur la nécessité de prendre, en raison, une décision mais le même consensus résiste mal pour définir les critères de ce que pourrait être une telle décision. Elle en vient ensuite à indiquer que « *les réactions qualifiées d'irrationnelles sont souvent des mouvements de protestation qui se saisissent d'un point particulier pour exprimer une insatisfaction à l'encontre du système* » ;

- Voir également : B. Chevassus-au-Louis, « Retour de l'irrationnel ou conflit de rationalité », *Projet*, mars 2000, n° 261, pp. 63-72 ;

- Voir enfin : « Les Débats : Autour du choix rationnel », *Revue Cités*, 2000, n° 1, pp. 153-170.

⁵ C. Noiville, « Principe de précaution et gestion des risques en droit de l'environnement et en droit de la santé », *Les Petites Affiches*, 2000, novembre, n° 239, pp. 39-50.

⁶ - O. Godard, « L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaine*, op. cit., pp. 37-83 ;

- O. Godard, « Le principe de précaution : s'éloigner du positivisme scientifique pour civiliser les risques », *Science et société – Cahiers français*, 2000, n° 294, pp. 14-19 ;

- Conférence *Science et Gouvernance dans la société de la Connaissance : un défi pour l'Europe* », organisée par la Commission européenne, 16-17.10.2000, Bruxelles ; les rapports entre « Science, Citoyens et Processus de décision » ont notamment été débattus, www.europa.eu.int.

B. Une reformulation des rapports entre experts scientifiques et autorités de décision

Le principe de précaution est présenté comme susceptible d'améliorer l'appréhension juridique – et par là même collective – des risques alimentaires. Le « *contexte socio-politique dans lequel [ce] principe est apparu, [a induit] le sentiment [...] qu'il fallait y voir, à tous égards, un progrès* »¹. Il faut cependant se départir de ce sentiment et éviter tout usage systématique – ou impropre – de ce principe, sous peine d'en ruiner la portée² et de pouvoir même amoindrir la responsabilité individuelle au profit d'une responsabilité collective aggravée et non moins diffuse³.

– L'appréhension de l'incertitude scientifique reste particulièrement complexe pour le système politico-juridique⁴. Seuls des rapports fructueux entre experts chargés de l'évaluation scientifique et autorités de décision⁵ – fondés sur une meilleure connaissance mutuelle – peuvent permettre de dépasser certains dysfonctionnements et de répondre aux conséquences du développement technologique⁶. Dès lors, des adaptations, de part et d'autre, s'imposent pour améliorer l'interface entre la science, le monde politique et *in fine* le citoyen⁷.

Les documents scientifiques sont, par exemple, souvent peu appropriés pour assurer une information adéquate des structures de décision⁸, qui doivent elles-mêmes receler des personnels aptes à analyser et à apprécier la portée des données transmises. Les scientifiques doivent quant à eux utiliser, dans les rapports et avis adressés aux autorités publiques, « *un langage simple, facile à traduire en résumés compréhensibles et équilibrés des problèmes scientifiques majeurs sur lesquels peut se fonder une décision de gestion d'un risque* »⁹. Les marges d'incertitude¹⁰ qui accompagnent les résultats présentés, tout comme l'importance et

¹ G. J. Martin, « Précaution et évolution du droit », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de Précaution dans la conduite des affaires humaines*, op. cit., pp. 331-351, sp. p. 332.

² D. Sicard, « Le danger, c'est de faire du principe de précaution une sorte d'imprécation », *Le Monde*, 21.12.1999.

³ Rapport au Premier Ministre présenté par P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, Annexe I, 15.10.1999, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, 406 pages, p. 7.

⁴ L. Rouban, « La nature des nouvelles controverses : risques sanitaires, environnement... », *Problèmes politiques et sociaux*, 1999, n° 823, pp. 33-37.

⁵ P. Marsal, « La vache, l'expert et le politique », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2000, n° 39, pp. 99-104 ; voir également : C. Noiville, N. de Sadeleer, « La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres – Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », précité, sp. pp. 393-405 : « Le rôle respectif de l'évaluation et de la gestion des risques ».

⁶ Voir pour une approche philosophie : H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Francfort – Main, 1979, traduction française : J. Greisch, *Le principe de responsabilité. Essai d'une éthique pour la civilisation technologique*, Ed. Le Cerf, Paris, 1990.

⁷ Voir sur les implications de ces nouvelles relations sur le processus de prise de décision : « Science et gouvernance dans la société du savoir », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE – Commission, 2001, juin, n° 55 (numéro spécial), 35 pages.

⁸ M. Claessens, « L'information scientifique : une « révolution » culturelle à opérer », *Problèmes économiques*, 1999, n° 823, pp. 54-57.

⁹ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », *Natures et ressources*, 1982, n° 1, pp. 5-10, sp. p. 10.

¹⁰ Communication de la Commission sur *le recours au Principe de précaution*, COM (2000) 1 du 02.02.2000, page 15.

l'irréversibilité des dommages, si un risque venait à se réaliser, sont autant d'éléments déterminants à préciser¹. L'expert a alors une conduite prudente, destinée à éclairer au mieux les autorités de décision². Le Tribunal de Première Instance a, en ce sens, précisé que la Commission « *n'est pas en mesure de porter elle-même les appréciations scientifiques* » nécessaires et que les « *comités scientifiques ont précisément pour fonction d'aider les autorités communautaires sur les questions scientifiques et techniques afin de leur permettre de déterminer, en toute connaissance de cause, les mesures* »³ adaptées.

L'utilité de l'information livrée par les scientifiques dépend également largement de la précision des questions qui leur sont posées et ensuite de la fiabilité du système de communication des résultats obtenus. Ce point paraît aller de soi et pourtant les méthodes de travail des scientifiques et les attentes, par exemple, des juristes⁴ – souvent chargés de préparer la décision politique et, pour le moins, de la traduire dans des dispositions contraignantes – se rejoignent difficilement. Les scientifiques apportent des réponses plus ou moins précises, en fonction des résultats de la recherche qui restent toujours en devenir, à des questions elles-mêmes circonscrites. La concordance « *entre le risque « perçu » par le public et celui « évalué » par les scientifiques* »⁵ n'est en rien systématique.

Les autorités de régulation sont, quant à elles, confrontées à des systèmes complexes. Elles ont alors besoin de l'appréciation synthétique d'un problème technique, fondée sur les données scientifiques disponibles et prenant également en compte des facteurs socio-économiques⁶. En effet, « *la nature des problèmes à résoudre [...] précisément caractérisés par des interrelations complexes, appelant une excellente irrigation par de l'information de très haute qualité et des mécanismes rigoureux d'arbitrage permettant de configurer au mieux le champ des options publiques* »⁷ impose de recourir à des mécanismes adaptés d'aide à la décision. Les autorités de décision ont, en définitive, l'obligation d'apporter une réponse face à un nouveau risque quand bien même une incertitude scientifique subsisterait. Dès lors, une relation interactive, fondée sur une confiance mutuelle, s'impose entre ces différents milieux⁸, mais le juriste, tout comme l'homme politique, doit abandonner toute recherche – illusoire – de solutions pré-construites dans la seule sphère scientifique.

– Le rôle des conseillers est alors tout à fait déterminant. Il leur revient de synthétiser l'information scientifique, de la hiérarchiser, de la relayer et d'apporter ainsi une aide décisive lors de la prise de décision politique⁹. Il relève alors de leur fonction de « *suivre de*

¹ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », précité, p. 9.

² « Après la « Vache folle » – Santé, environnement : faire face à l'incertitude scientifique », *Esprit*, novembre 1997, p. 7.

³ TPI, 16.07.1998, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. T-199/96, Rec. p. II-2805, point 64.

⁴ P. Amselek, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, 1997, n° 39, chronique, pp. 337-342.

⁵ G. Corcelle, « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCUE*, 2001, n° 450, pp. 447-454, sp. p. 453.

⁶ J. Testart, « Les experts, la science et la loi », *Le Monde diplomatique*, Septembre 2000, pp. 1 et 26-27.

⁷ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328, sp. p. 1301.

⁸ Sur le rôle déterminant des experts voir : Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, pp. 22-23.

⁹ P. Roqueplo, *Entre savoir et décision : l'expertise scientifique*, Ed. INRA, 1996, 323 pages.

près tous les aspects de la recherche scientifique »¹ et tout particulièrement lors de l'identification de situations d'exposition ou de propagation de nouveaux risques sanitaires². Il leur revient, dans de telles hypothèses, d'alerter les autorités de décision dès l'apparition d'indices préoccupants pour garantir une réaction rapide face aux situations d'urgence³. La réactivité de tels systèmes est essentielle face à la formidable accélération du renouvellement des connaissances scientifiques.

Certains auteurs ont considéré dans le passé que « l'expérience prouve la capacité de la Communauté à réagir aux situations de crise et, plus généralement, l'efficacité de ce système »⁴. Cette affirmation est difficilement recevable depuis la crise de la « Vache folle ». En effet, la capacité d'anticipation de la Communauté a peu fonctionné. Seul le Comité vétérinaire permanent a été impliqué lors de l'adoption des décisions relatives à cette épizootie et les implications potentielles de cette dernière sur la santé humaine n'ont été envisagées que tardivement. Le souci de garantir la libre circulation des marchandises a également retardé le moment de « l'édiction de mesures drastiques »⁵ susceptibles d'éliminer les causes de propagation de l'épizootie et de réduire ainsi son incidence. La Communauté, confrontée à cette crise, a donc éprouvé de réelles difficultés pour apporter une réponse complète et cohérente. Une structure pluridisciplinaire, spécialisée dans la gestion de crise⁶, a fait défaut. La Cour des comptes a d'ailleurs constaté, trois ans après le déclenchement de la phase médiatique de la crise de la « Vache folle », que la Communauté ne disposait toujours pas d'une structure de ce type⁷.

— L'étape ultime de l'application du principe de précaution consiste à apprécier si un risque est ou non acceptable par la collectivité. La gestion des risques alimentaires pose « *des problèmes techniques mais [dont la résolution] exige des choix politiques* »⁸. Il incombe aux autorités politiques d'exercer une fonction d'arbitrage, ce qui les différencie nettement des autorités scientifiques⁹. Forte des dernières données scientifiques disponibles et en prenant

¹ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », précité, p. 7.

² *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, 278 pages, p. 16.

³ La commission d'enquête relative à l'ESB a d'ailleurs recommandé « *un suivi constant des résultats des inspections par les unités ayant des fonctions législatives et exécutives* » : Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. Chapitre II. - « Recommandations pour l'avenir », point 2.2-3.

⁴ G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, Vol. 2, 323 pages, p. 326.

⁵ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 239.

⁶ - La notion de « gestion de crise » désigne des mécanismes administratifs et juridiques, définis préalablement en termes schématiques, et applicables très rapidement à une situation de crise spécifique ;
- Voir sur ce point : C. Schmitter, « Sécurité des aliments — La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres », *Journal des tribunaux — Droit européen*, 2000, n° 69, pp. 97-105.

⁷ La Cour des comptes a mis l'accent, au second semestre de l'année 1998, sur la nécessité « *d'élaborer et d'adopter une stratégie (c'est-à-dire un plan d'action) [...] permettant [à la Communauté] de faire face à ce genre de crise de manière coordonnée, efficace et en temps opportun* » : Rapport spécial 19/98 de la Cour des comptes du 7.10.1998 relatif au financement communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise de l'ESB, JOCE n° C 383 du 9.12.1998, page 1, sp. p. 17.

⁸ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMUCE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. p. 462.

⁹ Sur les rapports étroits, voire ambigus, entretenus entre les démarches scientifique et politique voir : M. Weber,

aussi en compte l'aptitude du public à assumer le risque discuté¹, l'autorité politique doit « *juger ce qui est un niveau acceptable de risque pour la société* »². Une analyse complète doit alors être menée. En effet, très peu de décisions sont adoptées sur le seul fondement de données scientifiques. Des « *facteurs économiques et sociaux, des considérations d'ordre historique, juridique et administratif, de même que l'opinion d'un public non scientifique* »³ sont autant d'éléments qui interfèrent.

A l'issue de cet examen, l'autorité de décision doit décider d'agir ou de ne pas agir⁴. En effet, le principe de précaution « n'exige pas, chaque fois que l'absence totale du moindre risque ne peut être démontrée scientifiquement, qu'une activité soit interdite ou soumise à des restrictions draconiennes »⁵. En revanche si l'autorité politique décide d'agir, il lui revient alors de « comparer les possibilités d'action »⁶ et de déterminer les moyens d'actions idoines⁷. Elle doit in fine assumer la responsabilité du risque lié à la décision.

L'adoption et l'adaptation ultérieure de la législation doivent alors faire appel à une stricte collaboration, fondée sur le respect de leur indépendance réciproque⁸, entre les structures chargées de l'évaluation scientifique des risques et celles responsables de leur gestion à travers l'adoption de législations pertinentes.

Le rythme rapide du renouvellement des données scientifiques renforce la nécessité d'adapter constamment la législation au dernier état de la recherche scientifique. Cet impératif peut, cependant, entrer en contradiction avec le principe de sécurité juridique⁹. En effet, de fréquentes évolutions de la législation peuvent imposer des investissements lourds de mise en conformité des infrastructures industrielles et compromettre l'amortissement comptable des équipements précédents. La réaction des opérateurs concernés peut alors être la non-application spontanée de nouvelles dispositions législatives au motif qu'elles feraient peser sur eux des contraintes économiques insupportables, d'ailleurs toujours difficiles à évaluer. Le traitement thermique des farines issues de matériaux bovins à risques constitue à ce titre un bon exemple. A la suite de la crise de la « Vache folle », les prescriptions techniques quant à la température de chauffe et aux conditions de pression lors de la fabrication de farines de viande et d'os ont été renforcées¹⁰. Des investissements industriels importants ont été nécessaires pour permettre l'adaptation des installations aux nouvelles prescriptions légales.

¹ *Le savant et le politique*, Ed. Plon, Coll. 10/18, 1998, (première édition 1959), 222 pages.

² M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », précité, p. 8.

³ Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution*, 02.02.2000, COM (2000) 1, page 4.

⁴ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement », précité, p. 5.

⁵ Des modèles économétriques peuvent également aider à déterminer les conditions d'une intervention optimale face à un risque : N. Treich, « Environnement : vers une théorie économique de la précaution ? », *Problèmes économiques*, 1998, n° 2.572, pp. 19-25.

⁶ Conclusions de l'Avocat général M. J. Mischo présentées le 25.11.1999, *Association Greenpeace France e.a. / Ministère de l'agriculture*, aff. C-6/99, Rec. p. I-1651, point 72.

⁷ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, sp. p. 25.

⁸ Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution*, 02.02.2000, COM (2000) 1, page 13.

⁹ R. Romi, « Science et droit de l'environnement : la quadrature du cercle », *AJDA*, 20.06.1991, pp. 372-378.

¹⁰ R. E. Papadopolou, *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 319 pages, sp. pp. 197-242 « La sécurité juridique et ses expressions spécifiques ».

¹¹ 133 ° C, 3 bars de pression, pendant 20 minutes.

Un nouveau durcissement des seuils est envisagé, posant alors la question des capacités financières de ce secteur d'activité¹.

L'application du principe de précaution, aux questions alimentaires affectées par un facteur de risque, impose dès lors une confiance réciproque entre tous les intervenants – scientifiques, juristes, autorités politiques et enfin opérateurs économiques – qui assument, chacun, une responsabilité dans la poursuite de l'objectif de sécurité alimentaire.



Le Conseil des ministres de la santé a consacré « *l'exigence fondamentale de précaution* » comme fondement des actions à entreprendre par la Communauté pour veiller à protéger les consommateurs de tous risques de transmission de l'encéphalopathie spongiforme bovine à l'Homme². Au-delà du cadre de cette crise majeure, le recours au principe de précaution appliqué à la chaîne alimentaire impose une gestion globale des enjeux sanitaires et de dépasser le cadre des actions ponctuelles, longtemps menées³.

II. - La concrétisation progressive d'un droit à la protection de la santé

La santé est une notion large, elle est définie comme « *un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* »⁴. De nombreuses actions concrètes répondent à l'exigence d'une protection élevée de la santé, mais si la compétence normative en la matière se caractérise par un réel éclatement (A). Face à la densification de l'action communautaire, nouvellement orientée, la reconnaissance expresse d'un droit à la protection de la santé tend, par ailleurs, peu à peu à s'imposer (B).

¹ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 19.

² Conclusion du Conseil des ministres du 18 juin 1996 concernant les encéphalopathies spongiformes transmissibles, JOCE n° C 194 du 5.07.1996, page 1.

³ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 247.

⁴ Constitution de l'OMS adoptée à New York le 22.07.1946, Actes off. Org. mond. santé, 2, 100, Préambule, point 2.

A. L'affirmation progressive d'une compétence communautaire pour des actions de protection de la santé

La protection de la santé — présentée comme une priorité par la Commission ¹ — est assurée par le biais de multiples actions (2), dont les promoteurs sont, à la fois, les autorités communautaires et nationales, au gré de la répartition de la compétence sanitaire (1).

1. Une imbrication complexe des sphères de compétences sanitaires

La reconnaissance au profit de la Communauté d'une compétence spécifique en matière de protection de la santé a été un processus long. La rédaction initiale du traité de Rome réservait une place réduite aux questions de santé ², cependant « *implicitement ou explicitement, les autorités publiques ont toujours l'obligation d'assurer un niveau adéquat de protection de la santé publique* » ³. La Communauté a ainsi développé des actions en ayant recours à des fondements juridiques généraux ⁴. Elle a également procédé à l'harmonisation de certaines législations nationales afin de favoriser la libre circulation des marchandises en limitant les initiatives normatives nationales fondées sur la nécessaire protection de la santé, justification parfois utilisée pour masquer des mécanismes à visée protectionniste ⁵.

Une diversification des compétences conférées à la Communauté a permis de dépasser cette première étape. L'Acte Unique Européen, sans consacrer un fondement spécifique pour une action communautaire en matière de santé, a introduit les premières modifications significatives ⁶. La recherche d'un niveau élevé de protection de la santé à l'occasion du rapprochement des législations nationales ⁷ a, en effet, traduit une approche offensive, proche de celle qui anime l'acte constitutif de l'Organisation Mondiale de la Santé ⁸.

Une autre innovation majeure a également été introduite par cet acte modificatif du traité de Rome. En effet, un titre relatif à l'environnement a été introduit dans le traité et les actions menées conformément à ces dispositions contribuent « *à la protection de la santé des personnes* » ⁹. Les groupes de pression ont exercé une influence décisive pour assurer une large exploitation des potentialités juridiques des dispositions relatives à l'environnement au

¹ Voir en ces sens : Communication de la Commission au Conseil européen — *Plan d'action en faveur du Marché unique*, CSE (97) 1 final du 04.06.1997, tiré à part, Ed. OPOCE, 1997, 47 pages.

² M. Bélanger, « Les bases juridiques de la politique communautaire de la santé », *RMC*, 1989, n° 331, pp. 564-569, sp. p. 565.

³ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 21.

⁴ La lutte contre le tabagisme a, par exemple, été fondée sur l'article 308 CE et la mise en œuvre du principe de libre circulation des médicaments sur le fondement de l'ex-article 100 du traité CE.

⁵ La Cour de justice a largement contribué à l'encadrement des pratiques nationales en ce domaine ; pour une présentation de la jurisprudence voir : M. Bélanger, « Les bases juridiques de la politique communautaire de la santé », précité, pp. 566-569.

⁶ M. Bélanger, « Les bases juridiques de la politique communautaire de la santé », précité, p. 566.

⁷ Ex-article 100 A du traité CE.

⁸ Article 1^{er}, Constitution de l'OMS adoptée à New York le 22.07.1946, Actes off. Org. mond. santé, 2, 100 : « *Le but de l'OMS est d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible* ».

⁹ Article 174-1-2^{ème} tiret CE.

sens premier du terme et ainsi favoriser la préservation des espèces et de l'espace¹. Leur action est cependant restée plus timide quant au développement de la dimension proprement sanitaire de la protection de l'environnement.

L'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne a permis une nouvelle extension des domaines de compétence communautaire et deux nouveaux titres ont été introduits dans le corps du traité : l'un relatif à la « Santé publique »² et l'autre à la « Protection des consommateurs »³. La Communauté dispose depuis lors d'une compétence expresse en matière de protection de la santé publique⁴, permettant ainsi à cette sphère d'activité de se différencier du champ de la protection de l'environnement. L'action de la Communauté doit porter par priorité sur « *l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé humaine* »⁵. Son champ de compétence a ainsi été précisé par le traité d'Amsterdam. Précédemment, il revenait à la Communauté de « *contribuer à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine* »⁶. Désormais « *un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* »⁷. Cette formule impérative fait de cette exigence un principe devant guider toutes décisions adoptées au niveau communautaire⁸.

La Communauté partage cette compétence avec les Etats membres et l'exerce dans une optique principalement complémentaire⁹. Elle vise ainsi à favoriser la coordination des programmes nationaux. Cependant, à la suite du traité d'Amsterdam ce n'est plus son seul moyen d'action¹⁰. Son intervention doit également faciliter les échanges d'expériences et renforcer la conscience que « *les résultats atteints par chaque Etat dans l'amélioration et la protection de la santé sont précieux pour tous* »¹¹.

L'essentiel des compétences décisionnelles et opérationnelles reste cependant toujours du ressort des Etats membres¹². Le développement de la Nouvelle approche législative, fondée sur les principes de reconnaissance mutuelle et d'équivalence des contrôles nationaux, et

¹ *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumer in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, sp. p. 4.

² Titre XIII CE.

³ Titre XIV CE.

⁴ - J.-S. Cayla, « La protection de la santé publique dans l'Union européenne selon le traité de Maastricht du 7 février 1992 », *Revue de droit sanitaire et social*, 1992, pp. 259-263 ;

- M. Bélanger, « L'espace sanitaire européen selon le traité de Maastricht », *RMCE*, 1993, n° 372, pp. 785-789.

⁵ Article 152-1-2^{ème} alinéa CE.

⁶ Ex-article 129-1 du traité CE.

⁷ Article 152-1 CE.

⁸ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a consacré ce principe : Article 35 : « [...] *Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union* » : Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 07.12.2000, Nice, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

⁹ Article 152-1-2^{ème} alinéa CE.

¹⁰ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. p. 97.

¹¹ Préambule, point 5, Constitution de l'OMS adoptée à New York le 22.07.1946, Actes off. Org. mond. santé, 2, 100.

¹² C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 241.

l'autorisation prétorienne donnée, sous conditions ¹, aux Etats membres de fixer le niveau pertinent de protection de la santé ² ont contribué à différer la consécration pleine et entière d'une politique communautaire de santé publique. Les Etats membres, largement investis de compétences relatives à la protection de la santé publique ³, mènent en conséquence de nombreuses actions nationales en faveur de la protection de la santé publique et humaine. Il leur revient *in fine* d'en assurer la coordination ⁴.

Sans affecter la teneur des mesures nationales adoptées par les Etats membres sur leur territoire respectif, certaines dispositions communautaires assignent cependant une mission particulière aux autorités nationales. Les Etats membres sont ainsi tenus de garantir que seuls des produits sûrs sont mis sur le marché par les opérateurs économiques ⁵. Pour satisfaire cette obligation générale de droit public, il leur incombe d'introduire dans leur législation les mécanismes adaptés et de se doter des infrastructures nécessaires ⁶ de surveillance pour prévenir toute violation de la « *prescription de sécurité* » ⁷ instaurée.



Les développements qui précèdent mettent en lumière la large application du principe de subsidiarité en cette matière. La commission temporaire d'enquête portant sur l'encéphalopathie spongiforme bovine contestait la pertinence de cette situation juridique et

¹ Les Etats se doivent de respecter le principe de proportionnalité et de coopération loyale et, de plus, « l'adoption par la Communauté de mesures d'intérêt général dans des domaines qui, en vertu du traité, permettaient aux Etats membres d'y déroger, a pour effet de leur retirer un droit qu'ils tenaient du traité » : T. Hamoniaux, *L'intérêt général et le juge communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Systèmes Communautaire, 2001, 179 pages, p. 158.

² - « Il appartient aux Etats membres dans les limites tracées par l'[ex]-article 36 de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et de la manière dont ce niveau doit être atteint » : CJCE, 18.05.1989, *The Queen / Royal Pharmaceutical Society of Great Britain*, aff. 266 et 267/87, Rec. p. 1295, point 21 ;

- Voir sur ces développements jurisprudentiels : T. Hamoniaux, *L'intérêt général et le juge communautaire*, op. cit., pp. 110-112.

³ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », précité, sp. p. 245.

⁴ Article 152-2 CE ; la coordination des compétences nationales a alors lieu au cours de réunions des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil. Leurs travaux sont animés par une recherche de concertation fondée sur une logique intergouvernementale. Les actes adoptés ne sont pas susceptibles d'un recours en annulation : CJCE, 30.06.1993, *Parlement européen / Conseil*, aff. jointes C-181/91 et C-248/91, Rec. p. I-3685. Le recours aux recommandations est souvent privilégié.

⁵ - Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 concernant la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24 ;

- Pour une présentation complète de ce dispositif voir : R. Gielisse, « La nouvelle directive relative à la sécurité générale des produits », *RMUE*, 1992, n° 3, pp. 49-71, A. Davis, « La directive du Conseil des Communautés européennes relative à la sécurité générale des produits », *Revue européenne de droit de la consommation*, 1992, p. 135 ;

- Pour une analyse plus précise voir : D. Charles Le Bihan, « Le régime communautaire de la sécurité des produits : compromis laborieux entre libre circulation et protection des consommateurs », Colloque – Barreau de Nantes, 17.11.1994, actes reprographiés, 17 pages, sp. Section 2 : « Une exigence générale de sécurité à faire respecter par l'Etat membre ».

- Pour une évaluation de ce dispositif voir : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'expérience acquise dans l'application de la Directive 92/59 relative à la sécurité générale des produits, COM (2000) 140 final du 29.03.2000.

⁶ Article 5, Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 concernant la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.

⁷ G. Cotonnec, *La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages, p. 70.

demandait que l'invocation de ce principe soit exclue pour contrecarrer l'adoption de mesures communautaires d'ordre sanitaire ¹.

Seule une coopération loyale des Etats membres peut être efficace en ces domaines ². En effet, la reconnaissance d'une compétence exclusive en matière de santé publique au bénéfice de la Communauté la dispenserait certes de la nécessité d'évaluer la pertinence de son action à l'occasion d'un test d'efficacité comparative ³, mais la consécration d'une telle compétence est cependant tout à fait improbable. En conséquence la dimension ascendante du principe de subsidiarité doit être privilégiée – pour parfaire l'action des Etats membres – dès lors que l'intérêt général de la Communauté ⁴, dans sa composante sanitaire, est menacé.

Une fragmentation des fondements juridiques utilisés est alors marquante. En effet, l'existence de l'article 152 CE « ne prive pas les [ex]-articles 43 du traité CE et 100 A du traité CE de toute valeur opératoire pour fonder des actions dans le domaine de la santé publique » ⁵. Il est fait recours alternativement à ces différentes bases juridiques ⁶ pour fonder une multitude d'actions, que les autorités communautaires cherchent à adapter au mieux aux exigences liées à la protection de la santé.

2. L'adaptation des modes d'action communautaires

L'évaluation comptable du coût induit par une mauvaise alimentation ⁷ est une opération délicate même s'il ne fait pas de doute que le solde est largement négatif pour la collectivité. Il est en effet unanimement reconnu à l'alimentation un rôle majeur dans la prévention et le soin de certaines pathologies ⁸ et plusieurs programmes de recherche portent sur l'établissement des corrélations existantes entre le mode alimentaire et certaines maladies ⁹.

Ces programmes se rattachent à l'action de la Communauté en matière de santé publique ¹⁰, centrée sur les « grandes causes » sanitaires ¹. Cette approche renvoie à une « *conception*

¹ Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A : « Résultats de l'enquête », sp. p. 43.

² E. Le Duigou, *L'impératif de santé publique dans la législation agricole et alimentaire de la Communauté*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1997, 142 pages, sp. pp. 47-57.

³ Voir en ce sens : M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. p. 464.

⁴ T. Hamoniaux, *L'intérêt général et le juge communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Systèmes Communautaire, 2001, 179 pages, pp. 18-38.

⁵ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 248.

⁶ N. de Grove-Valdeyron, « Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1996, n° 403, pp. 759-767, sp. pp. 759-763.

⁷ *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, sp. p. 15.

⁸ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 30.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 9.

⁹ Ces projets bénéficient d'un concours financier octroyé dans le cadre du Cinquième programme-cadre de Recherche et Développement au titre de l'action « Alimentation, nutrition et santé » : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 1999, Ed. OPOCE, point 254.

¹⁰ M. Fallon, *Droit matériel général des Communautés européennes*, Ed. LGDJ – Bruylant, 1997, 722 pages, sp. Chapitre 17 « La santé ».

collective érigeant la santé [...] en bien commun des citoyens »² et les actions sont adoptées à la suite d'une évaluation statistique de l'incidence d'une maladie sur la population. En deçà d'un certain seuil – propre à chaque dossier – des fonds publics ne sont, généralement³, pas engagés en faveur de la recherche ou de l'éducation des populations.

Dans ce contexte, des programmes de lutte contre certaines maladies ont été initiés, leurs objectifs sont parfois difficilement conciliables avec des campagnes promotionnelles – elles aussi soutenues par la Communauté – encourageant la consommation de certains produits⁴. De telles contradictions sont parfaitement contraires à la recherche de cohérence affichée désormais. En effet, la recherche d'un niveau élevé de protection de « *la santé humaine* » doit désormais – en lieu et place de la seule prise en compte des « *exigences* »⁵ relatives à la santé – guider « *la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* »⁶.

Au-delà des actions ponctuelles relatives à la prévention des grands fléaux de santé publique, le champ de compétence communautaire a été élargi lors du traité d'Amsterdam à l'ensemble des actions susceptibles d'améliorer la santé. Il ressort d'ailleurs, de la lecture de l'article 152-1 CE, que deux notions se côtoient désormais : la « *santé humaine* » et la « *santé publique* ». Faut-il y voir une simple variante sémantique ? Non, bien au contraire cette évolution traduit le développement d'une « *approche intégrée de la santé* »⁷, initié notamment à la suite de la crise de la « Vache folle ». Ainsi, l'approche collective de la santé – la santé publique – n'est pas abandonnée, elle est complétée par une démarche plus individuelle – la santé humaine –, qui établit ainsi un lien direct entre la Communauté et les consommateurs.

¹ - L'action de la Communauté « *comprend la lutte contre les grands fléaux* » : Article 152-1-2^{ème} tiret CE ;

- Voir la première stratégie définie par la Commission au regard de l'article 129 du traité CE : Communication de la Commission concernant *le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique*, COM (93) 559 final du 24.11.1993 ;

- Voir également : Communication de la Commission sur *L'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne*, COM (1998) 230 final du 15.04.1998.

² L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 1999, 525 pages, p. 132.

³ Le Parlement européen a d'ailleurs favorisé l'amorce d'un débat relatif aux maladies dites orphelines – maladies qui affectent moins de 5 personnes pour 10 000 habitants – pour lesquelles très peu de programmes de recherche sont engagés ; voir en ce sens : Décision 1295/1999 du Conseil relatif au *programme d'action communautaire relatif aux maladies rares* – 1999-2003, JOCE n° L 155 du 22.06.1999, page 3. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme neuf projets ont été acceptés pour un montant total de 1,22 million d'euros : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 2000, Ed. OPOCE, 2001, 561 pages, point 684.

⁴ L'article 35-b) CE fonde ce type d'actions ; voir sur ce point : G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 383 pages, p. 38.

⁵ Ex-article 129-1-3^{ème} tiret du traité CE.

⁶ Article 152-1 CE.

⁷ La Commission, après avoir présenté les programmes d'action relevant d'une approche de santé publique, met en avant l'émergence d'une approche intégrée des problèmes de santé publique amorcée à la suite de la crise de l'ESB : Communication de la Commission sur *l'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne*, précitée, page 11.

Dans ce contexte, la Communauté promeut des actions variées¹, adaptées à un mode de gestion des risques alimentaires fondé sur le principe de précaution². La rencontre des préoccupations liées à la protection de la santé humaine et de la santé animale conforte les instruments juridiques destinés à contenir tous les foyers de contamination potentiels³, liés notamment au développement de zoonoses⁴ et donc susceptibles de transmission à l'Homme par les produits alimentaires⁵. La Commission européenne prône désormais une approche plus

¹ Il convient de rappeler également les procédures plus classiques d'autorisation préalable des substances pouvant être utilisées comme additifs, ou pour remplir d'autres fonctions technologiques, dans les denrées alimentaires :

- Directive 88/344 du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires et de leurs ingrédients, JOCE n° L 157 du 24.06.1988, page 28 ;
- Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27 ;
- Directive 94/36 du Parlement européen et du Conseil du 30.06.1994 concernant les colorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 237 du 10.09.1994, page 13 ;
- Directive 95/2 du Parlement européen et du Conseil du 20.02.1995 concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, JOCE n° L 61 du 18.03.1995, page 1 ;
- Directive 95/31 de la Commission du 05.07.1995 établissant des critères de pureté spécifiques pour les édulcorants pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 178 du 28.07.1995, page 1 ;
- Directive 95/45 de la Commission du 26.07.1995 établissant des critères de pureté spécifiques pour les colorants pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 226 du 22.09.1995, page 1 ;
- Règlement 2232/96 du Parlement européen et du Conseil du 28.10.1996 fixant une procédure communautaire dans le domaine des substances aromatisantes utilisées dans ou sur les denrées alimentaires, JOCE n° L 299 du 23.11.1996, page 1 ;
- Directive 96/77 de la Commission du 02.12.1996 portant établissement de critères de pureté spécifiques pour les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, JOCE n° L 339 du 30.12.1996, page 1 ;
- Voir : L. G. Vaqué, « La législation communautaire relative aux additifs alimentaires », *RMUE*, 1993, n° 3, pp. 119-145.

² « *Le principe de précaution est particulièrement pertinent dans le cadre de la gestion du risque* » : Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, 02.02.2000, COM (2000) 1, page 4 ;
- Voir sur la place accordée au principe de précaution dans le cadre législatif : L. G. Vaqué, L. Ehring, C. Jacquet, « Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé », *RMUE*, 1999, n° 1, pp. 79-104.

³ Règlement 864/1999 de la Commission du 26.04.1999 modifiant le règlement 194/97 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 108, du 27.05.1999, page 16 ;
- A ce titre, l'interdiction de la Somatotropine Bovine (BST), substance utilisée en matière d'élevages laitiers, a été justifiée, en partie, par des objectifs socio-économiques : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la Somatotropine bovine, COM (93) 331 final. « *On sait que, depuis lors, l'argumentation du législateur communautaire pour refuser l'AMM [Autorisation de Mise sur le Marché] de la BST tend à privilégier plutôt la protection de la santé et du bien-être des animaux* » : D. Gadbin, « Chronique de jurisprudence communautaire — 1998 — 2^{ème} partie », *RDR*, 2000, n° 287, pp. 543-555, sp. p. 548 ; l'auteur commente là une décision du TPI reconnaissant la validité d'une demande tendant à obtenir la fixation d'une Limite Maximale de Résidus pour un produit entrant dans la catégorie des BST, sans pour autant que cette fixation impose la délivrance d'une AMM : TPI, 25.06.1998, *Lilly Industries / Commission*, aff. T-120/96, *Rec. p. II-2577* ;
- Pour une présentation de l'encadrement législatif de cette question voir :
* Décision 90/218 du Conseil du 25.04.1990 relative à la mise sur le marché et à l'administration de la somatotropine bovine, JOCE n° L 116 du 08.05.1990, page 27 modifiée par : Décision 93/718 du 22.12.1993, JOCE n° L 333 du 31.12.1993, page 72 et par Décision 94/936 du 20.12.1994, JOCE n° L 336 du 31.12.1994, page 19 (interdiction temporaire) ;
* Décision 1999/879 du Conseil du 17.12.1999 concernant la mise sur le marché et l'administration de la somatotropine bovine et abrogeant la Décision 90/218, JOCE n° L 331 du 23.12.1999, page 71 (interdiction définitive de la commercialisation et de l'utilisation de la BST dans la Communauté fondée sur le protocole relatif au bien-être animal annexé au traité d'Amsterdam).

⁴ - Zoonose : « maladie infectieuse des animaux vertébrés transmissible à l'Homme », *Dictionnaire Le Petit Robert*, 1990 ;
- La Commission porte une attention toute particulière au développement d'une gestion optimale des risques liés aux zoonoses : Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les mesures à mettre en œuvre pour le contrôle et la prévention des zoonoses, COM (2001) 452 final du 01.08.2001.

⁵ Directive 92/117 du Conseil du 17.12.1992 concernant les mesures de protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux et dans les produits d'origine animale, en vue de prévenir les foyers

offensive de lutte contre de tels fléaux, fondée sur une logique « *de la ferme à la table* »¹ – extension ultime de la notion de chaîne alimentaire. La Communauté accorde également une attention croissante aux répercussions des modalités de production agricole sur la qualité des produits alimentaires : tout particulièrement lors de traitements médicamenteux² – notamment antibiotiques³ – ingérés par les animaux et lors de l'utilisation des produits phytosanitaires, notamment les pesticides, susceptibles d'être présents sous forme de résidus⁴ dans les produits finaux, y compris les aliments pour bébés⁵. Le Parlement européen s'est fortement engagé, dans ce dernier cas, à obtenir un abaissement des seuils de résidus de pesticides acceptables⁶. L'alimentation animale fait elle aussi l'objet d'une surveillance plus étroitement⁷.

d'infection et d'intoxication dus à des denrées alimentaires, JOCE n° L 62 du 15.03.1993, page 38. Cette directive est en cours de modification : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques, modifiant la Décision 90/424 du Conseil et abrogeant la Directive 92/117 du Conseil, COM (2001) 452 du 01.08.2001, p. 23.

¹ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 92/117 du Conseil concernant les mesures de protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux et dans les produits d'origine animale, en vue de prévenir les foyers d'infection et d'intoxication dus à des denrées alimentaires, COM (1999) 4 final du 3.02.1999, page 4.

² Règlement 2377/90 du Conseil du 26.06.1990 établissant une procédure communautaire pour la fixation de limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, JOCE n° L 224 du 18.08.1990, page 1. Ce texte fixe notamment la procédure de validation des substances pouvant être utilisées dans les médicaments vétérinaires destinés à des animaux producteurs d'aliments : Articles 6 et 7.

³ - Les parlementaires ont exprimé leurs préoccupations, relayant ainsi les inquiétudes des consommateurs, quant à l'utilisation des antibiotiques, à des fins préventives et curatives, susceptibles d'entraîner des phénomènes de résistance antimicrobienne, Session plénière du Parlement européen 23.05.1996 ; voir également : Question écrite E-2794/96 posée par A. Kuhn du 21.10.1996 à la Commission sur *les antibiotiques dans les aliments pour animaux*, JOCE n° C 96 du 24.03.1997, page 20 ; Résolution du Parlement européen du 15.05.1998 sur *l'utilisation d'antibiotiques dans l'alimentation animale*, JOCE n° C 167 du 01.06.1998, page 306 ;

- Le Comité scientifique directeur a, quant à lui, invité la Communauté à réduire de toute urgence l'utilisation des antibiotiques dans tous les secteurs d'application. Il identifie là un problème global portant à la fois sur la santé humaine et animale, *Agence Europe*, 02.06.1999, n° 7476, page 11 ; voir également *Opinion of the Scientific Committee on Animal Nutrition on the criteria for assessing the safety of micro-organisms resistant to antibiotics of human clinical and veterinary importance*, 03.06.2001, www.europa.eu.int.

- Le Conseil a également réagi, en demandant la plus grande vigilance : Résolution du Conseil du 08.06.1999 concernant la résistance aux antibiotiques – *Une stratégie contre la menace microbiologique*, JOCE n° C 195 du 13.07.1999, page 1 ;

- Cette question devient une priorité de la Commission : Communication de la Commission sur *Une stratégie communautaire de lutte contre la résistance antimicrobienne*, COM (2001) 333 final du 20.06.2001, volume I ; voir également : Proposition de Recommandation du Conseil relative à l'utilisation prudente des agents antimicrobiens en médecine humaine, COM (2001) 333 final du 20.06.2001, volume II.

⁴ - Directive 86/362 du Conseil du 24.07.1986 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les céréales, JOCE n° L 221 du 07.08.1986, page 37 modifiée en dernier lieu : Directive 2000/48 de la Commission du 25.07.2000, JOCE n° L 197 du 03.08.2000, page 26 ;

- Directive 90/642 du Conseil du 27.11.1990 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans certains produits d'origine végétale, y compris les fruits et légumes, JOCE n° L 350 du 14.12.1990, page 71 ; modifiée en dernier lieu : Directive 2000/48 de la Commission du 25.07.2000, JOCE n° L 197 du 03.08.2000, page 26.

⁵ - Directive 91/321 de la Commission du 14.05.1991 concernant les préparations pour nourrissons et les préparations de suite, JOCE n° L 175 du 04.07.1991, page 35 ;

- Directive 96/5 de la Commission du 16.02.1996 concernant les préparations à base de céréales et les aliments pour bébés destinés aux nourrissons et enfants en bas âge, JOCE n° L 49 du 28.02.1996, page 17.

⁶ Rapport du Parlement européen au nom de la commission du Parlement européen *Environnement, Santé publique, Consommateurs* présenté le 26.07.1995 par U. Sandback, PEdoc. A4-0192/95, JOCE n° C 269 du 16.10.1995, page 10. Cette mobilisation n'est pas restée sans conséquence : la Commission, a en effet, modifié les directives 91/321 et 96/5 et désormais aucun résidu de pesticide ne devra être décelable, *Agence Europe*, 28.05.1999, n° 7473, page 13.

⁷ - Dès mai 1996, un accord politique a, notamment, été dégagé au sein du Conseil des ministres de l'agriculture en faveur d'une réforme du système d'autorisation des additifs dans l'alimentation animale : Conseil des ministres de l'agriculture, 20.05.1996, *Agence Europe*, 22.05.1996, n° 6732, p. 5 bis ; voir en ce sens : Directive 1999/20

Un mode de gestion des risques alimentaires, guidé par le principe de précaution, renforce de plus la nécessité de disposer d'un système de suivi des effets réels induits par un dispositif juridique¹ qui a intégré un facteur d'aléas lié à l'incertitude des connaissances scientifiques alors disponibles², par exemple sur les effets à moyen et long terme d'une nouvelle technique. A cette fin, les procédures d'autorisation de mise sur le marché³ devraient être opportunément complétées. Les évaluations scientifiques diligentées se rapprochent actuellement de la logique qui sous-tend certains instruments spécifiques du droit de l'environnement, telles que les études d'impact⁴. Les évaluations requises sont fondées sur l'expérimentation et doivent permettre d'identifier d'éventuelles répercussions négatives liées au développement de nouvelles techniques de production ou à l'emploi de nouvelles substances chimiques. Une attention déterminante et tout à fait renforcée devrait, de plus, être accordée aux effets à moyen et long terme des procédés évalués.

Poursuivant le même objectif, la mise en place de réseaux de surveillance épidémiologique – animale⁵ et humaine¹ – s'impose également². Il importe aussi de disposer d'instruments

du Conseil modifiant la directive 70/524 concernant les additifs dans l'alimentation des animaux, JOCE, ° L 80 du 25.03.1999, page 20. La Commission n'hésite d'ailleurs pas à proposer le retrait d'additifs de la liste des produits autorisés dès lors que des informations obligatoires n'ont pas été transmises par les opérateurs concernés : Proposition de Règlement du Conseil modifiant la Directive 70/524 du Conseil concernant les additifs dans l'alimentation des animaux quant au retrait de l'autorisation de certains additifs, COM (2001) 450 final du 25.07.2001 ;

- Voir également : Directive 92/87 de la Commission du 26.10.1992 établissant une liste non exhaustive des principaux ingrédients normalement utilisés et commercialisés pour la préparation d'aliments composés destinés à des animaux autres que les animaux familiers, JOCE n° L 319 du 04.11.1992, page 19 ;

- Un débat nourri a également porté sur la composition et les conditions d'emploi des farines de viande et d'os : *Conférence scientifique internationale sur les farines animales organisée sous l'égide du Comité scientifique directeur de l'Union européenne*, Bruxelles, 01-02.07.1997, Ed. OPOCE, 279 pages ;

- Voir également : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant les substances et les produits indésirables dans l'alimentation des animaux, COM (1999) 654 final du 17.12.1999, modifiant le régime initial : Directive 74/63 du 17.12.1973 interdisant certains produits indésirables comme les métaux lourds, JOCE n° L 38 du 11.02.1974 ; Directive 87/519 du 19.10.1987 fixant des teneurs maximales autorisées pour certaines substances indésirables, JOCE n° L 304 du 27.10.1987 ;

- Voir enfin : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, COM (2001) 425 final du 25.07.2001.

¹ La commission d'enquête relative à l'ESB a, en ce sens, recommandé « *un suivi parfait des activités législatives par l'inspection* » : Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. Chapitre II. - « Recommandations pour l'avenir », point 2.2-3).

² M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'informations sur l'environnement », *Natures et ressources*, 1982, n° 1, pp. 5-10, sp. p. 9.

³ Le recours à ce type de procédure est obligatoire pour les nouveaux aliments, les additifs alimentaires et autres substances ajoutées dans les produits alimentaires à des fins technologiques tels que les édulcorants.

⁴ Directive 85/337 du Conseil du 27.06.1985 concernant les incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 05.07.1985, page 40.

⁵ La protection de la santé humaine impose un suivi constant des maladies animales, notamment de celles qui sont transmissibles à l'Homme. La Commission a mis en évidence l'hétérogénéité des situations nationales sur ce point, en particulier pour les espèces ovine, caprine et porcine : Rapport de la Commission concernant *l'identification et l'enregistrement des animaux* – Directive 92/102 du Conseil (JOCE n° L 355 du 27.11.1992, page 32), COM (1998) 207 final du 17.04.1998 ;

- Voir également pour des actions positives : Décision 2000/5 de la Commission du 30.11.1999 portant approbation des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales présentés par les Etats membres pour 2000, JOCE n° L 3 du 06.01.2000, page 23 ; Décision 2000/322 de la Commission du 13.04.2000 établissant les prescriptions communes applicables aux rapports concernant les programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales pouvant bénéficier d'une participation financière de la Communauté, JOCE n° L 111 du 09.05.2000, page 19.

fiables susceptibles de permettre une réversibilité rapide d'une décision au regard de nouvelles données scientifiques. La nécessité de systèmes de traçabilité et d'identification des produits efficaces est alors évidente.

Traçabilité et identification sont également deux techniques étroitement liées à la commercialisation des produits issus de techniques de production recourant aux biotechnologies. Ces produits font l'objet d'un encadrement juridique spécifique. Une autorisation de mise sur le marché³ doit, en effet, être requise préalablement à toute diffusion d'un nouveau produit. La procédure implique l'étude des effets possibles sur l'environnement et l'Homme. Il convient d'ailleurs de noter que la commercialisation de l'immense majorité des produits alimentaires ne fait pas l'objet d'une telle procédure. Cet examen préalable aurait dû apaiser les craintes face aux biotechnologies. Il n'en a rien été et le débat reste ouvert, voire passionnel. De nombreux scientifiques indiquent que l'ensemble des données disponibles converge vers l'innocuité des produits modifiés génétiquement. L'absence de recul temporel suscite cependant, auprès d'autres chercheurs, des craintes sur les possibles conséquences de ces produits à moyen ou long terme. Dès lors, faut-il appliquer le principe de précaution ? En cas de réponse positive *quid* des autorisations préalablement délivrées pour le soja⁴ ou le maïs⁵ ? Le Parlement européen, dépourvu de moyens procéduraux de pression, a, d'ailleurs, dressé un véritable réquisitoire politique contre la Commission à la suite de la délivrance, par les services de celle-ci, de l'autorisation de mise sur le marché du maïs génétiquement modifié⁶. Le Parlement européen a considéré, en particulier, que les incidences éventuelles sur la santé publique ont été insuffisamment prises en compte.

Soucieux des réactions négatives émises par les consommateurs, relayées en particulier par des associations, et des doutes émis par certains scientifiques, les Ministres de l'environnement de la Communauté, à l'exception du Ministre britannique, ont en définitive adopté un moratoire dans lequel ils ont formalisé leur accord en faveur de la suspension de la

¹ En particulier pour mesurer l'incidence d'une nouvelle maladie, par exemple la variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob : Conclusion du Conseil des ministres du 18 juin 1996 concernant les *encéphalopathies spongiformes transmissibles*, JOCE n° C 194 du 5.07.1996, page 1 ; le financement de ces réseaux peut cependant susciter certaines difficultés : la Commission a, par exemple, invalidé une aide accordée par le Ministère belge de l'agriculture pour subventionner ce type de structure : *Europolitique*, 19.10.1996, n° 2167, page IV/15.

² L'absence de réseau européen de collecte des données épidémiologiques dès l'apparition de la maladie de la « Vache folle » a alors manifestement fait défaut : C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 258.

³ Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15. Ce régime juridique initial a depuis lors été remplacé par : Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organisme génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

⁴ Décision 96/281 de la Commission du 03.04.1996 concernant la mise sur le marché de fèves de soja génétiquement modifiées pour améliorer la résistance à l'herbicide glyphosate, JOCE n° L 107 du 30.04.1996, page 10.

⁵ Décision 97/281 de la Commission du 23.01.1997 concernant la mise sur le marché de maïs génétiquement modifié ayant subi la modification combinée lui assurant les propriétés insecticides conférées par le gène Bt-endotoxine et une meilleure tolérance à l'herbicide glufosinate-ammonium, JOCE n° L 31 du 01.02.1997, page 69.

⁶ Résolution du Parlement européen du 08.04.1997 sur le *maïs génétiquement modifié*, JOCE n° C 132 du 28.04.1997, page 29.

procédure d'autorisation de mise sur le marché en l'état actuel ¹, sans remettre en cause les autorisations préalablement délivrées.

Les conditions d'octroi de l'autorisation de mise sur le marché du maïs génétiquement modifié ont donc suscité de vives réactions du Parlement européen et également entraîné des mouvements de contestation dans certains Etats membres. Le Conseil d'Etat français a ainsi été saisi d'un recours visant à l'annulation de l'arrêté français autorisant, conformément à la décision communautaire, la commercialisation de semences issues de variétés de maïs génétiquement modifiés. Après avoir prononcé le sursis à exécution de l'arrêté ², le Conseil d'Etat lors de l'examen au fond du litige ³ a introduit deux questions préjudicielles devant la Cour de justice ⁴. La première d'entre elles porte sur la marge de manœuvre dont disposent les autorités nationales à l'égard d'une décision d'autorisation de mise sur le marché d'un produit délivrée par la Commission à la suite d'une procédure d'évaluation des risques réunissant tous les Etats membres et la Commission. Les autorités nationales sont-elles liées par cette décision ? Et pour le moins peuvent-elles s'en affranchir au nom du principe de précaution ?

L'Avocat général a considéré que toute la procédure organisée par la directive 90/220 ⁵ a été conçue pour permettre d'identifier les risques potentiels ⁶. L'Etat, qui reçoit notification d'une demande d'autorisation de mise sur le marché, doit exiger du demandeur l'ensemble des données techniques requises par la directive ⁷. Le dossier complet est alors transmis à la Commission, qui elle-même l'adresse aux autres Etats membres. Ces derniers disposent alors du pouvoir de soulever des objections motivées, « *susceptibles d'engager une véritable discussion sur les risques éventuellement associés à l'organisme génétiquement modifié en*

¹ - Session du Conseil des ministres de l'environnement, 24.06.1999, Communiqué à la Presse ;

- Cette approche rencontre la démarche consacrée dans le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques adopté le 29.01.2000 à Montréal : il est reconnu à l'Article 10-6 le droit pour une « *Partie importatrice de prendre une décision [...] concernant l'importation d'organisme vivant modifié [...] dans le but d'éviter ou de réduire des effets potentiellement négatifs* » : *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 2000, n° 9, pp. 334-343 ; voir sur ce protocole : P. W. B. Phillips, W. A. Kerr, « *Alternative paradigms – the WTO versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms* », *Journal of World Trade*, 2000, vol. 34, n° 4, pp. 63-75 ; S. Maljean-Dubois, « *Biodiversité, biotechnologies, biosécurité : la droit internationale désarticulé* », *JDI*, 2000, n° 4, pp. 949-996, pp. 973-980.

² Conseil d'Etat, *Association Greenpeace France*, 18.09.1998, n° 194348 (Référé).

³ Conseil d'Etat, *Association Greenpeace France*, 11.12.1998, n° 194348, conclusions J.-H. Stahl (Examen au fond – Saisine de la Cour).

⁴ CJCE, 21.03.2000, *Association Greenpeace France e.a. / Ministère de l'agriculture*, aff. C-6/99, Rec. p. I-1651 ;

- Sur le contexte et les enjeux juridiques de ce dossier : P. Thieffry, « *Le contentieux naissant des OGM : précaution et mesures de sauvegarde* », *RTDE*, 1999, n° 1, pp. 81-93.

⁵ Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15 ; la Directive 90/220 a été abrogée et remplacée depuis lors, tout en maintenant l'esprit du dispositif initial : Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organisme génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1 ; voir sur la Directive 2001/18, précitée : B. Sheridan, *EU Biotechnology – Law and Practice*, Ed. Palladian Law Publishing Ltd., Isle of Wight, 2001, 368 pages, pp. 29-96.

⁶ Conclusions de l'Avocat général J. Mischo présentées le 25.11.1999, aff. C-6/99, point 75.

⁷ La Cour, à l'occasion d'un contentieux portant sur la portée des autorisations communautaires de mise sur le marché des médicaments, indiquait que l'Etat ne peut pas dispenser le demandeur de fournir certaines informations requises par la directive : CJCE, 02.04.1998, *Norbrook Laboratories Ltd. / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, aff. C-127/95, Rec. p. I-1531.

cause »¹. Les Etats membres ont également la possibilité d'exprimer leurs positions au sein du comité chargé – au titre de la procédure de « comitologie » – d'assister la Commission. Cette dernière recueille, de plus, les avis des comités scientifiques compétents. La décision finale revient *in fine* à la Commission en cas de désaccord entre les Etats membres.

L'Avocat général a considéré que, face aux caractères de la procédure appliquée, « soutenir, dans ces conditions, que le respect du principe de précaution peut être mis en péril ne paraît guère crédible »².

La Cour a repris en substance le raisonnement de l'Avocat général. Elle considère que le principe de précaution trouve bien à s'appliquer tout au long des différentes phases de la procédure³ organisée par la directive 90/220⁴. Elle précise d'ailleurs que les Etats membres sont étroitement associés à la procédure d'examen de toute demande d'autorisation⁵. Dès lors, ils sont tenus, exerçant ainsi une compétence liée, de délivrer « *le consentement écrit permettant la mise sur le marché* »⁶ à la suite d'une décision d'autorisation de la Commission.

La mise en perspective de l'argumentation de la Cour, au demeurant bien étayée, et des positions exprimées par le Parlement européen et le Conseil des Ministres de l'environnement, précédemment évoquées, est alors pour le moins troublante. Une analyse exclusivement juridique ne peut pas départir les arguments complexes en présence.

A la lecture de la décision rendue par la Cour de justice, il ne fait, cependant, pas de doute que la survenance de conséquences négatives liées à l'ingestion de maïs génétiquement modifié ne pourrait résulter que de la défaillance collective des différents acteurs de la procédure d'autorisation de mise sur le marché : les Etats membres, la Commission et, éventuellement, les opérateurs économiques s'il venait à être démontré qu'ils n'ont pas livré toutes les informations en leur possession.

La solution de la Cour de justice dans l'affaire présentée⁷ ne prive cependant pas les Etats membres de toute voie d'action. Comme le souligne la Cour elle-même⁸, ils peuvent limiter ou interdire temporairement l'usage ou la vente d'un produit préalablement autorisé si un risque pour la santé humaine ou l'environnement est porté à leur connaissance⁹ en mettant en œuvre une clause de sauvegarde. Ils ont alors l'obligation d'informer prestement la Commission.

¹ Conclusions de l'Avocat général, précitées, point 80.

² Conclusions de l'Avocat général, précitées, point 85.

³ - CJCE, 21.03.2000, *Association Greenpeace France e.a. / Ministère de l'agriculture*, aff. C-6/99, précité, points 40-44 ;

- Pour un article qui préfigurait l'analyse de la Cour : M.-A. Hermitte, C. Noiville, « La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement : une première application du principe de précaution », *RJE*, 1993, n° 3, pp. 391-417.

⁴ Directive 90/220, précitée.

⁵ CJCE, 21.03.2000, *Association Greenpeace France e.a. / Ministère de l'agriculture*, aff. C-6/99, précité, points 33 et 42.

⁶ *idem*, point 47.

⁷ CJCE, 21.03.2000, *Association Greenpeace France e.a. / Ministère de l'agriculture*, aff. C-6/99, précité.

⁸ *idem*, point 44.

⁹ Article 16, Directive 90/220, précitée.

Au-delà de ce cas d'espèce, les Etats membres disposent d'ailleurs d'un mécanisme de sauvegarde de portée large en vertu de l'article 95-5 CE¹. L'identification d'un risque nouveau, susceptible d'impliquer le recours au principe de précaution, peut donc conduire à suspendre l'application d'un texte communautaire relatif au Marché intérieur. De tels mécanismes sont, avant tout, justifiés par « *la nécessité de protéger la santé des personnes* »². Une telle clause générale ne se retrouve pas dans le champ des dispositions agricoles. Les Etats membres peuvent seulement se trouver habilités par le biais de dispositions de droit dérivé. L'inscription d'un mécanisme général de ce type au sein des dispositions du traité relatives à la santé mériterait sans nul doute d'être discutée.



Le rôle des autorités publiques – communautaires et nationales – est tout à fait déterminant en ce domaine et leurs actions, diversifiées et nourries. Les particuliers peuvent-ils, en retour, se prévaloir d'un droit à la protection de leur santé ?

B. La reconnaissance discutée d'un droit à la protection de la santé

« La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale »³. La Cour de justice s'est explicitement référée à cette définition⁴. De plus, des dispositions du droit international conventionnel⁵, tout comme certaines dispositions constitutionnelles nationales⁶, reconnaissent un droit à la vie, ou plus spécifiquement à la protection de la santé⁷, aux individus. Ces proclamations, portant sur un droit préexistant attaché à toute personne humaine⁸, ne s'accompagnent, cependant, pas toujours d'obligations juridiques⁹.

¹ Voir sur les modifications apportées à la rédaction de l'article 95 CE depuis le traité d'Amsterdam.

² P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story scientia, Coll. Centre de droit de la consommation, Louvain-la-Neuve, 1989, 466 pages, p. 29.

³ Préambule, point 3, Constitution de l'OMS adoptée à New York le 22.07.1946, Actes off. Org. mond. santé, 2, 100.

⁴ CJCE, 12.11.1996, *Royaume-Uni / Conseil*, aff. C-84/94, *Rec.* p. I-5755, point 15.

⁵ - Article 3, Déclaration universelle des droits de l'Homme, 1948, *Recueil d'instruments internationaux*, Ed. Nations Unies, 1988, 419 pages, p. 1 ;

- Article 12, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.*, p. 18 ;

- Article 2, Convention Européenne des Droits de l'Homme, in *Droits de l'Homme en droit international*, Ed. Conseil de l'Europe, Coll. Documents européens, 1992, 482 pages, p. 167 ;

- Article 11, Charte sociale européenne, 1961, in *Droits de l'Homme en droit international*, *op. cit.*, p. 219.

⁶ - Préambule de la Constitution française de 1946 « [la Nation] *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs la protection de la santé* » : M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Ed. PUF, 1989, 1024 pages, p. 241.

- Article 43 de la Constitution espagnole du 27.12.1978.

⁷ J. Robert, *Droits de l'Homme et libertés publiques*, Ed. Montchrestien, 1993, 808 pages, sp. p. 190 et s. : Chapitre V « Protection de la santé et libertés publiques ».

⁸ F. Desportes, F. Le Guehec, *Le nouveau droit pénal*, Ed. Economica, tome 1, 1998, 5^{ème} édition, 914 pages, sp. p. 14.

⁹ L. Samuel, *Droits sociaux fondamentaux – Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, Ed. du Conseil de l'Europe, 1997, 498 pages, sp. p. 303 : l'auteur se livre à l'analyse des dispositions de la Charte sociale

L'intervention de la Cour de justice, quant à la consécration progressive d'un droit à la protection de la santé, est déterminante dans l'ordre juridique communautaire¹. Elle s'est déjà, en d'autres matières², référée aux principes fondamentaux – protecteurs des droits de la personne³ – issus, notamment, de conventions internationales⁴. Elle a, en ce sens, particulièrement emprunté à la Convention européenne des droits de l'Homme⁵, bien que la Communauté n'en soit pas signataire⁶. Cette Convention « demeure [en effet] une source d'inspiration privilégiée pour la détermination des droits fondamentaux dans l'ordre communautaire »⁷.

En élevant une prérogative au rang de principes généraux du droit communautaire⁸, la Cour contrôle alors la légalité de l'action communautaire au regard de ces droits⁹ et confirme qu'ils constituent une source de cet ordre juridique¹⁰. Leur reconnaissance « repose [donc]

européenne. Cet instrument, adopté en 1961 et entré en vigueur en 1965, est contraignant pour ces signataires. L'article 11 contient, quant à lui, « des engagements d'un caractère très général ».

¹ F. Zampini, « La Cour de justice des Communautés européennes, gardienne des droits fondamentaux » dans le cadre du droit communautaire », *RTDE*, 1999, n° 4, pp. 659-707.

² Face au silence des traités, comblé seulement par l'introduction de l'[ex-]article F.2 par le traité sur l'Union européenne remplacé par l'article 6 UE depuis le traité d'Amsterdam, la Cour a développé une jurisprudence nourrie : J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 599-602 : « La protection juridictionnelle des droits fondamentaux ».

³ - CJCE, 12.11.1969, *Stauder*, aff. 29/69, *Rec.* p. 419 ;

- CJCE, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, *Rec.* p. 1125 ; voir sur cet arrêt : T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages, Chapter VI pp. 202-243 « Fundamental Rights », sp. pp. 205-208..

⁴ CJCE, 14.05.1974, *Nold II*, aff. 4/73, *Rec.* p. 491.

⁵ - CJCE, 28.10.1975, *Rutili*, aff. 36/73, *Rec.* p. 1219 ;

- CJCE, 15.05.1986, *Johnston*, aff. 222/84, *Rec.* p. 1651 ;

- Voir sur ce point : J.-M. Larralde, « Convention européenne des droits de l'Homme et jurisprudence communautaire », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé, M.-J. Redor (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 235 pages, pp. 105-135.

⁶ - L'adhésion de la Communauté, voire de l'Union, à la CEDH est débattue. La Cour de justice a été consultée sur ce point et a rendu un avis négatif : CJCE, 28.03.1996, *Adhésion à la CEDH*, Avis C-2/94, *Rec.* p. I-1750. Il convient toutefois de circonscrire la portée de cet avis. En effet, « le débat sur une éventuelle adhésion n'a pas été épuisé par l'avis de la Cour », cette dernière « n'a pas exclu toute possibilité d'adhésion, mais uniquement récusé le modus operandi envisagé par le Conseil » : R. Mehdi, « La Conférence intergouvernementale : enjeux et perspectives », *Justices*, 1997, n° 6, pp. 29-70, sp. pp. 57-67 « Une protection accrue des droits fondamentaux », pp. 57 et 59 ;

- D. Simon, « L'Avis 2/94 du 28 mars 1996 sur l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'Homme », *Revue Europe*, 1996, n° 6, p. 1-3 ;

- P. Wachsmann, « L'Avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », *RTDE*, 1996, n° 3, pp. 467-492.

- F. Chaltiel, « L'Union européenne doit-elle adhérer à la CEDH ? » *RMCUE*, 1997, pp. 34-50.

⁷ G. Cohen-Jonathan, « La transparence dans la Convention européenne des droits de l'Homme », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 197-253, sp. p. 197.

⁸ Article 6-2 UE.

⁹ - J. Vergès, « Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire », in *L'Europe et le droit*, Mélanges en l'honneur de J. Boulouis, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 513-531 ;

- M. A. Dausès, « La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés européennes : position du problème, état actuel et tendances », *RAE*, 1992, n° 4, pp. 9-21 ;

- Voir également : K. Lenaerts, « Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne », in *Mélanges M. Waëlbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. 1, pp. 423-457.

¹⁰ - R. Kovar, « Structure de l'ordre juridique », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 411, 1994, point 18-21 ;

- F. Zampini, « La CJCE gardienne des droits fondamentaux dans le cadre du droit communautaire », *RTDE*, 1999, n° 4, pp. 659-707 ;

- M.-J. Redor, « La vocation de l'Union européenne à protéger les droits fondamentaux », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé, M.-J. Redor (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Ed. Bruylant,

sur un fondement prétorien »¹, sans qu'ils soient énumérés expressément au sein du droit primaire.

Le corpus juridique primaire communautaire est notamment muet quant à l'existence d'un droit à la protection de la santé. La Cour a, quant à elle, développé une jurisprudence stricte dès lors que la protection de la santé publique est en cause, *a fortiori* si un risque mortel est mis en évidence. Elle fait alors prévaloir les mesures protectrices sur la poursuite de tout autre objectif². Elle ne s'est cependant pas prononcée sur l'existence d'un droit à la protection de la santé.

Les interactions entre l'ordre juridique communautaire et international méritent cependant d'être explorées et devraient conduire, à terme, à l'évolution de cette position prétorienne. « *L'attachement [de la Communauté européenne] aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la Charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989* »³ est, en effet, affirmé. Il convient alors de remarquer que le droit à la protection de la santé est inclus dans la liste des droits garantis dans le cadre de ces textes conventionnels⁴, qui pénètrent l'ordre juridique communautaire⁵ au profit, pour le moins, des travailleurs. Le droit à la protection de la santé, reconnu à tous, en serait le prolongement universaliste. Un tel droit, rattaché à la catégorie des droits économiques et sociaux⁶ fondamentaux, s'analyse alors comme un « droit-créance »⁷.



Au-delà du contrôle du respect de ce droit par la Cour de justice, « *la reconnaissance, dans le traité, du droit à la santé, serait assurément un progrès essentiel* »⁸, même s'il nous paraît plus réaliste de nous en tenir à l'objectif de voir reconnaître un droit à la protection de la santé⁹. Dans la dynamique du traité d'Amsterdam, la Communauté « [a d'ailleurs été] *incitée à développer fortement les droits de l'Homme, [dont] les droits sociaux* »¹⁰. A l'occasion de

Bruxelles, 1999, 235 pages, pp. 13-30.

¹ F. Hamon, « La réforme du système juridictionnel communautaire », *Revue Dalloz*, 1997, n°2, chronique, pp. 7-12, sp. p. 11, note 26.

² Voir notamment sur ce point : CJCE, 05.05.1998, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission*, aff. C-180/96, Rec. p. I-2265 ; *supra* : Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 1, II, B.

³ Alinéa 4, Préambule UE (rédaction postérieure au traité d'Amsterdam).

⁴ J. Duren, « La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux devant le Parlement — esquisse et perspectives », *RMC*, 1991, n° 343, pp. 19-25.

⁵ F. Vandamme, « Les droits sociaux fondamentaux en Europe », *Journal des tribunaux — Droit européen*, 1999, n° 57, pp. 49-56, sp. p. 52.

⁶ N. Jacobs, « La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels », *Revue belge de droit international*, 1999, n° 1, pp. 19-45, sp. pp. 21-25.

⁷ G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Ed. Colin, 4^{ème} édition, 1999, 521 pages, sp. pp. 15-16.

⁸ M. Bélanger, « Les bases juridiques de la politique communautaire de la santé », *RMC*, 1989, n° 331, pp. 564-569, sp. p. 566.

⁹ Discutant également de l'opportunité de voir reconnaître un droit à la santé voir : L. Dubouis, « Le droit à la santé, droit nouveau du citoyen européen ? », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque — CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés.

¹⁰ G. Cohen-Jonathan, « La transparence dans la Convention européenne des droits de l'Homme », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne — Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la

la Conférence intergouvernementale organisée en 1996, la possibilité d'inclure dans le traité une liste des droits fondamentaux a été débattue¹. Des discussions ont à nouveau porté, à l'occasion de la conférence intergouvernementale organisée en 2000, sur ce point et parallèlement à cette conférence, les travaux de la Convention, convoquée pour répondre à l'engagement politique des chefs d'Etat et de gouvernements², ont permis la rédaction d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Une avancée tangible est enregistrée grâce à ce texte. Il reconnaît à tout citoyen ou résident communautaire la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé³, mais la portée juridique de ce texte reste incertaine⁴.

Indépendamment le droit à la protection de la santé pourra être pleinement exercé si les consommateurs disposent d'une information complète pour jouir de leur « *droit à une alimentation adaptée et de qualité face aux besoins majeurs de l'organisme* »⁵. Le droit à la protection de la santé et le droit à l'information sont ainsi intimement liés.

SECTION 2 : L'affirmation d'un droit à l'information organisé

Le droit international⁶ reconnaît un « *droit fondamental à l'information* »⁷. Aux termes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ce droit apparaît comme étant « *un droit capital [...] fondement d'une société démocratique* »⁸.

L'effectivité du droit à l'information, sur le sol communautaire, est étroitement liée au respect du principe de transparence⁹. Ce principe¹ doit désormais guider l'action de toutes

CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 197-253, sp. p. 197.

¹ E. Garcia de Enterría, « Les droits fondamentaux et la révision du TUE », *CDE*, 1996, pp. 607-612.

² Conseil européen de Cologne, 03-04.06.1999, Bull. UE 6/1999, point I.18.

³ Voir Articles 35, 37 et 38, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 07.12.2000, Nice, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

⁴ Voir *supra* : Partie II, Titre II, Chapitre II, Section, 2, I.

⁵ *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, p. 5.

⁶ - « *Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontière [...]* » : Article 10.1, Convention européenne des droits de l'Homme ;

- « *1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions. 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix* » : Article 19, Pactes international relatif aux droits civils et politiques.

⁷ J. Dhommeaux, « Internet et les droits du citoyen européen », in A. Blandin-Obernesser (sous la direction de), *L'Union européenne et internet*, Ed. Apogée, Coll. Publications du Pôle européen Jean Monnet, 2001, 189 pages, pp. 101-122, sp. 102.

⁸ *idem*.

⁹ Pour une analyse d'ensemble voir : V. Deckmyn, I. Thomson (edited by), *Openness and transparency in the european Union*, Ed. European Institute of Public Administration, 1998, 169 pages.

les institutions communautaires², participant ainsi de l'entreprise d'ouverture³ de la construction communautaire⁴ à l'égard des citoyens européens⁵. En effet, « *la transparence se définit surtout comme la qualité d'un système qui rend son fonctionnement déchiffrable et compréhensible pour des individus qui sont extérieurs [...]* ». Ainsi « *la lisibilité de l'organisation et la volonté de fournir l'information constituent les deux propriétés indissociables d'un système qui se veut transparent* »⁶. Le renforcement de la transparence du système institutionnel est alors présenté comme un moyen de nature « *à faire mieux accepter les décisions communautaires* »⁷ par les consommateurs. Au-delà, la satisfaction de l'une des phases de l'analyse des risques, à savoir la communication du risque, dépend des conditions « *d'information du public* »⁸.

Avant le traité d'Amsterdam, les consommateurs bénéficiaient certes d'un droit à l'information, qualifié de « *général* » par certains auteurs⁹, mais fondé sur le seul droit

¹ L'application du principe de transparence – qui peut être analysé comme un « *principe de régulation politique* », dont l'encadrement juridique n'est pas aisé – pose le « *problème du nécessaire équilibre entre les notions de publicité et de secret* » des décisions : C. Lequesne, « La transparence : vice ou vertu des démocraties ? », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 11-18, sp. p. 15.

² La Commission s'est clairement engagée en faveur de la recherche d'une plus grande transparence dans le fonctionnement institutionnel communautaire : Communication de la Commission relative à *une transparence accrue dans les travaux de la Commission*, JOCE n° C 63 du 05.03.1993, page 8 ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES sur *la transparence dans la Communauté*, JOCE n° C 166 du 17.06.1993 page 4 ; la Commission a réaffirmé son attachement à la pleine application de ce principe dans notre domaine d'étude : Communication de la Commission sur la *Santé des consommateurs et la sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997.

³ - Le principe d'ouverture a été introduit dans le traité sur l'Union européenne par le traité d'Amsterdam : Article 1^{er}-2^{ème} alinéa UE ;

- Voir sur ce thème : T. Blanchet, « Transparence et qualité de la législation », *RTDE*, 1997, n° 4, pp. 915-928, sp. p. 924 ; K. St C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3-4, pp. 283-362, sp. pp. 309-310 ; voir également : D. Gadbin, « L'association des partenaires économiques et sociaux organisés aux procédures de décision en droit communautaire », *RTDE*, 2000, n° 1, pp. 1-46, sp. p. 3 : pour l'auteur, le principe d'ouverture « *semble pouvoir être associé à un nouveau concept, le « dialogue civil »* ».

⁴ Le principe de transparence s'inscrit dans une perspective générale et se matérialise, selon le Parlement européen, par la garantie de l'accès du public aux documents communautaires et par l'affirmation que « *les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible du citoyen* » : Résolution du Parlement européen du 12.01.1999 sur la *transparence dans l'Union européenne*, JOCE n° C 104 du 14.04.1999, page 21, considérant B.

⁵ Il n'est pas fait ici référence à la notion de citoyenneté politique – Article 17 CE – mais à une notion plus large présentée lors du Conseil européen de Fontainebleau, 25-26.06.1984, Bull. CE. 6/1984, point I.3. Les chefs d'Etat et de gouvernements, soucieux d'associer les populations à la construction communautaire, ont alors décidé d'orienter l'action de la Communauté vers le développement de « *l'Europe des citoyens* », dans laquelle « *les droits du citoyen ne se distinguent [...] guère des droits de la personne humaine* » : L. Dubouis, C. Blumann, *Droit communautaire matériel*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat Droit public, 1999, 525 pages, p. 23 ;

- Voir également sur ce point : C. Blumann, « L'Europe des citoyens », *RMCUE*, 1991, n° 346, pp. 283-292.

⁶ Rapport au Premier Ministre français, présenté par P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, 15.10.1999, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, 406 pages, p. 13.

⁷ Résolution du Parlement européen du 12.01.1999 sur la *transparence dans l'Union européenne*, JOCE n° C 104 du 14.04.1999, page 20, considérant A.

⁸ H. Le Gac, *L'encadrement juridique communautaire des sciences et technologies du vivant dans le secteur agro-alimentaire*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I, 2001, 640 pages, sp. p. 567 et plus largement : pp. 561-622 « *La communication du risque biotechnologique* ».

⁹ K. Barlebo-Larsen, « La politique européenne des consommateurs : une priorité du Grand Marché », *RMCUE*, 1991, n° 354, pp. 176-179, sp. p. 176.

dérivé. La reconnaissance du droit à l'information dans le droit originaire ¹ renforce la valeur juridique de cette prérogative et enrichit ainsi le patrimoine juridique des consommateurs ². Le droit à l'information se matérialise par la possibilité de disposer d'informations selon des modalités diverses ³ et il est intéressant de s'attarder sur certaines d'entre elles dont l'intérêt est décuplé en matière alimentaire (I). Au-delà de la réception — spontanée ou après demande expresse d'informations auprès des autorités publiques — les consommateurs revendiquent également un exercice actif de leur droit à l'information en prenant appui sur le « droit à s'organiser afin de préserver leurs intérêts » ⁴ (II).

I. - La diversification des vecteurs d'information

Des modalités variées permettent l'exercice du droit à l'information, elles impliquent ou non un acte volontaire de la part des consommateurs. L'étiquetage des produits est le support classique de transmission d'informations sur les caractéristiques des produits commercialisés à l'attention de consommateurs ⁵. Certaines mentions mériteraient encore d'être complétées (A). Les consommateurs revendiquent également le droit d'aller au-delà d'une information statique pré-définie et de bénéficier alors d'un accès ⁶ matériellement aisé, et utile intellectuellement, à l'ensemble des textes communautaires (B).

A. L'amélioration de la qualité de l'information à travers l'étiquetage des produits alimentaires

L'étiquetage permet aux consommateurs d'être informés sur les caractéristiques des produits (1). Certaines mentions font, cependant, toujours défaut alors même que les consommateurs souhaitent une information aussi complète que possible pour exercer pleinement leur capacité de choix (2).

¹ Article 153-1 CE.

² R. Viciano Pastor, « Publicité et accès aux documents officiels dans les institutions de l'Union européenne avant et après le traité d'Amsterdam », in *Mélanges M. Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. 1, pp. 649-681, sp. pp. 671-680 « La publicité et l'accès aux documents des institutions de l'Union européenne dans le traité d'Amsterdam ».

³ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 150-175 : « Un consommateur informé ».

⁴ Article 153-1 CE.

⁵ K. Kozerawski, *L'étiquetage des denrées alimentaires : un instrument du Marché intérieur au service des consommateurs et des produits*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 175 pages.

⁶ Le droit d'accès à l'information est expressément mentionné à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Annuaire juridique — Nations Unies, 1966, p. 190. Il a également été reconnu à l'Article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 07.12.2000, Nice, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

1. L'étiquetage des produits alimentaires, support traditionnel de l'information

« [...] Le droit communautaire privilégie une approche distincte selon les produits visés, même si de nombreux parallèles peuvent être constatés entre les réglementations élaborées »¹. En effet, les dispositions horizontales applicables aux denrées alimentaires² côtoient une multitude de réglementations sectorielles³. Le Conseil a pourtant invité la Commission à proposer un cadre communautaire global relatif à l'étiquetage dans l'intérêt des consommateurs⁴.

Face à ces dispositions complexes, il est revenu aux juges de Luxembourg de préciser la notion d'étiquetage, tout comme les mentions qui le composent obligatoirement. La Cour de justice a ainsi défini l'étiquetage des produits, à l'occasion d'une question préjudicielle relative à la Directive 79/112⁵, comme les « *mentions, indications et autres données se rapportant à une denrée alimentaire qui sont spécialement destinées à informer le consommateur* »⁶. L'étiquetage des produits alimentaires mis sur le marché a longtemps été considéré comme l'outil, par excellence, d'information des consommateurs, à la condition d'être libellé dans une langue facilement compréhensible⁷.

¹ M. Luby, « Protection des consommateurs – Commercialisation des produits – Information, Sécurité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2012, 1996, point 81.

² Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1.

³ Certaines dispositions s'appliquent sans préjudice du cadre général et seule une lecture combinée de l'ensemble de ces dispositions rend compte des obligations en matière d'étiquetage ; voir par exemple : Article 5, Règlement 1536/92 du Conseil du 09.06.1992 fixant les normes communes de commercialisation pour les conserves de thon et de bonite, JOCE n° L 163 du 17.06.1992, page 1.

⁴ Résolution du Conseil du 05.04.1993 sur les mesures futures en matière d'étiquetage des produits dans l'intérêt des consommateurs, JOCE n° C 110 du 20.04.1993, page 1.

⁵ Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, précitée.

⁶ CJCE, 17.11.1993, *Twee Provinciën*, aff C-285/92, Rec. p. I-6063.

⁷ - Article 14 alinéa 2 (version originale), Directive 79/112, précitée, « *les Etats membres veillent à interdire sur leur territoire le commerce des denrées alimentaires si [leur étiquetage] ne figure pas dans une langue facilement comprise par les acheteurs, sauf si l'information [...] est assurée par d'autres mesures* ». L'emploi d'une langue facilement comprise - sans qu'elle soit nécessairement la langue officielle de l'Etat - ou de pictogrammes est donc valable au terme de cette disposition.

- La Cour de justice l'a, en effet, interprétée comme n'imposant pas le recours aux seules langues officielles des Etats et ainsi l'obligation, posée par un Etat membre, de faire usage exclusif de la langue de la région de commercialisation équivaut à une mesure prohibée comme restrictive des échanges : CJCE, 18.06.1991, *ASBL Piageme v BVBA Peeters*, aff. C-369/89, Rec. p. I-2971 ; confirmation : CJCE, 12.10.1995, *Groupement des producteurs, importateurs et agents généraux d'eaux minérales étrangères - Piageme - e.a. c/ Peeters NV*, aff. C-85/94, Rec. p. I-2969. Les rapports entre la libre circulation des marchandises et la protection des consommateurs sous-tendent ces jurisprudences : T. Schilling, « The labelling of foodstuffs in a language easily understood by purchasers », *EFLR*, 1996, n° 1, pp. 57-67.

- La Commission a précisé les cas où l'emploi de termes ou d'expressions n'appartenant pas à la (ou aux) langue(s) officielle(s) de l'Etat de commercialisation peut, néanmoins, assurer une information facilement compréhensible : « *termes généralement connus du consommateur [...] (exemple : made in ...) [...], termes intraduisibles, [...] termes facilement compréhensibles de par leur ressemblance orthographique* » : Communication interprétative concernant l'emploi des langues pour la commercialisation des denrées alimentaires à la suite de l'arrêt « *Peeters* », JOCE n° C 345 du 23.12.1993, page 3 ; voir : L. G. Vaqué, C. Pirotte, « La Communication interprétative de la Commission concernant l'emploi des langues pour la commercialisation des denrées alimentaires à la suite de l'arrêt « *Peeters* » », *RMUE*, 1994, n° 1, pp. 25-49.

- Avec le souci de clarifier le régime linguistique de l'étiquetage des produits, la Directive 79/112 a été modifiée. Les Etats membres ont toujours l'obligation d'interdire la vente de produits dont l'étiquetage « *ne figure pas*

L'étiquetage se compose de mentions obligatoires¹ et ces dernières doivent être apposées directement², sur tous les produits « *destinés à être livrés en l'état au consommateur final* »³. L'étiquetage concourant, avant tout, à satisfaire « *l'impératif d'information et de protection* »⁴ des acheteurs, la Cour de justice a analysé l'étiquetage des denrées alimentaires comme devant être de nature à transmettre aux consommateurs des informations utiles⁵ et compréhensibles.

Cette approche a ainsi conduit la Cour à juger qu'une information efficace des consommateurs ne justifie pas une énumération exhaustive⁶ de l'ensemble des substances utilisées au cours du processus de fabrication ou de préparation d'un produit alimentaire mais uniquement la mention des ingrédients qui informent utilement le consommateur. Quel consommateur-référent prendre alors en compte pour définir la pertinence de telles ou telles mentions ?



L'étiquetage est un support nécessaire pour informer les consommateurs de produits alimentaires et ainsi « *le consommateur dispose d'un droit à l'information, mis à la charge des producteurs, des fabricants et des distributeurs* »⁷. Il est alors particulièrement

dans une langue facilement comprise par le consommateur, sauf si l'information du consommateur est effectivement assurée par d'autres mesures », l'ajout de cet adverbe renforce l'intensité des contrôles à opérer. Par ailleurs, l'Etat de commercialisation « *peut, dans le respect des règles du traité, imposer sur son territoire que [l'étiquetage] figure au moins dans une ou plusieurs langues qu'il détermine parmi les langues officielles de la Communauté* », le principe de proportionnalité s'impose alors tout particulièrement aux Etats membres : Article 13 bis, Directive 79/112 modifiée par la Directive 97/4 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 21 (l'article 14 alinéa 2 est abrogé).

- La Cour a, depuis lors, précisé que des dispositions nationales peuvent valablement prévoir l'utilisation d'une langue déterminée, si elles permettent « *à titre alternatif l'utilisation d'une autre langue facilement comprise par les acheteurs* » : CJCE, 14.07.1998, *Hermann Josef Goerres*, aff. C-385/96, Rec. p. I-4431, point 1 du dispositif. Dans cette décision la Cour refuse cependant le recours à un affichage distinct du produit et disponible dans le lieu de commercialisation, au motif que l'étiquetage doit être disponible dans une langue facilement compréhensible, lors de la consommation du produit et ceci d'autant plus que le consommateur final peut ne pas être l'acheteur du produit en cause.

- Allant toujours plus loin dans l'édification d'un encadrement jurisprudentiel fin, la Cour a confirmé la faculté dont bénéficient les autorités nationales pour imposer le recours à une langue spécifique à la condition cependant que cette obligation soit indistinctement applicable à l'ensemble des produits commercialisés et que cette obligation linguistique ne vaille que pour des mesures rendues obligatoires aux termes de la législation nationale dès lors qu'aucun autre moyen d'information n'est disponible. La liberté consentie aux Etats membres se trouve toutefois limitée là aussi par le principe de proportionnalité : CJCE, 03.06.1999, *Colim NV / Bigg's Continent Noord N.V.*, aff. C-33/97, Rec. p. I-3175, point 44 ;

- Pour une étude générale sur l'appréhension de la diversité linguistique par le droit communautaire : A. Fenet, « Diversité linguistique et construction communautaire », *RTDE*, 2001, n° 2, pp. 235-269.

¹ Article 3, Directive 79/112, précitée.

² Toutes les mentions obligatoires doivent figurer directement sur le produit et un étiquetage complémentaire apposé dans le magasin « *n'est pas une mesure suffisante pour assurer l'information et la protection du consommateur final* » qui n'est pas nécessairement l'acheteur du produit : CJCE, 14.07.1998, *Hermann Josef Goerres*, aff. C-385/96, précité, point 2 du dispositif.

³ Article 1-1, Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 8.02.1979, page 1.

⁴ Considérant 6, Directive 79/112, précitée.

⁵ La dénomination de vente des produits et la liste de leurs ingrédients - selon les définitions des Articles 5 et 6 Directive 79/112, précitée, ont été jugées déterminantes pour assurer l'information, et, par là même, la protection des consommateurs : CJCE, 09.02.1999, *Arnoldus van der Laan*, aff. C-383/97, Rec. p. I-731, point 43.

⁶ CJCE, 28.09.1994, *Pfanni Werke Otto Eckart KG / Landeshauptstadt München*, aff. C-144/93, Rec. p. I-4605, point 16.

⁷ M. Luby, « Protection des consommateurs — Commercialisation des produits — Information, Sécurité », Ed. Juris-

important de veiller à ce que les mentions utilisées ne soient pas « *de nature à induire l'acheteur en erreur, notamment sur les caractéristiques de la denrée alimentaire [...] : identité, qualités, composition, [...], mode de fabrication ou d'obtention* »¹. La Cour a ainsi précisé que « *l'emploi d'une dénomination de vente qui ne permet pas à l'acheteur dans l'Etat de commercialisation de déterminer la nature réelle de la denrée alimentaire est contraire aux articles 2 et 5-1 de la directive 79/112* »². Face à l'apparition de nouvelles techniques de production et de commercialisation ou de problèmes sanitaires aigus, des lacunes dans l'étiquetage des produits alimentaires sont apparues. La liste des obligations relatives à l'étiquetage des produits se doit alors de rester évolutive et d'être ainsi complétée pour répondre aux attentes des consommateurs³ soucieux de choisir, pleinement informés, leur alimentation.

2. L'exercice d'une capacité de choix par des consommateurs pleinement informés lors de l'acte d'achat

La corrélation entre alimentation et santé est établie. Dès lors, l'information doit permettre à chaque consommateur d'identifier les produits appropriés en fonction de ses besoins⁴. Les mentions informatives proposées doivent alors être comprises et permettre l'exercice d'une réelle faculté de choix. En conséquence, l'étiquetage doit satisfaire l'ensemble des demandes d'information des consommateurs (a) et la portée de celles-ci pourrait être améliorée par une meilleure éducation (b).

a. L'inscription nécessaire de nouvelles mentions sur l'étiquetage des produits

Des demandes d'information sont actuellement insatisfaites⁵, elles portent tout à la fois sur certaines caractéristiques des produits liées à leur composition, à leurs propriétés réelles, à leur mode de fabrication ou encore – en particulier pour les produits agricoles bruts – à leur origine géographique. Seule, l'inscription obligatoire de nouvelles mentions peut répondre à ces demandes⁶ « *d'information objective* »⁷, mais il est parfois difficile de compléter le droit positif.

Classeur, Coll. Europe, fasc. 2012, 1996, point 4.

¹ Article 2-1, Directive 79/112, précitée.

² CJCE, 09.02.1999, *Arnoldus van der Laan*, aff. C-383/97, précité, point 31.

³ Résolution du Conseil du 08.06.1993 relative à la *qualité rédactionnelle de la législation communautaire*, JOCE n° C 166 du 17.06.1993, page 1.

⁴ Considérant 2, Directive 90/496 du Conseil du 24.09.1990 relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires, JOCE n° L 276 du 06.10.1990, page 40.

⁵ V. Saint, « Objectives and purpose of consumer information in Community legislation », *EFLR*, 1997, n° 4, pp. 377-387.

⁶ Voir par exemple pour un texte attendu de longue date : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les compléments alimentaires, COM (2000) 222 final du 08.05.2000 ; Proposition modifiée de Directive, COM (2001) 159 final du 19.03.2001.

⁷ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 159-171 : l'auteur distingue entre les « *informations subjectives [...] données par des messages publicitaires dont la fonction essentielle est moins l'information que la tentation* » et les « *informations objectives relative à la*

– La présence d'ingrédients¹, dont l'absorption peut entraîner des réactions allergiques chez certains consommateurs², n'est, par exemple, pas systématiquement mentionnée³ et certaines mentions sont trop générales pour informer les consommateurs sur la nature exacte de certains ingrédients⁴. Il est également difficile d'évaluer la quantité d'additifs réellement absorbée⁵ et ainsi de quantifier les effets cumulatifs ou d'accoutumance. La Commission accorde à ces questions une attention particulière⁶, sans être parvenue à imposer l'adoption de nouvelles dispositions pour remédier à ces insuffisances.

– Des difficultés apparaissent également quant aux mentions inscrites sur les étiquettes de produits alimentaires. Les opérateurs économiques utilisent parfois des allégations pour vanter certaines caractéristiques de leurs produits. Il peut s'agir de qualificatifs : « plus », « sans », « allégé », « meilleur », « traditionnel » et plus généralement de toutes expressions ou représentations « *de nature à attirer l'acheteur* »⁷. L'utilisation d'allégations vise à délivrer un message subjectif sur le produit pour orienter le choix des consommateurs. En dehors même du cas extrême de produits présentés comme des « *produits miracles* »⁸, ces

chose vendue et diffusée par les étiquettes ».

¹ La notion d'ingrédient se définit comme « *toute substance, y compris les additifs, utilisée dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire et encore présente dans le produit fini éventuellement sous une forme modifiée* » : Article 6-4, Directive 79/112, précitée.

² Leur nombre est estimé à au moins sept millions pour l'ensemble de la Communauté, Question écrite P-2077/97 posée par R. Garosci à la Commission, 11.06.1997, JOCE n° C 21 du 22.01.1998, page 140.

³ Il en est ainsi dans le cas des ingrédients eux-mêmes obtenus à la suite de la mise en œuvre de plusieurs ingrédients. L'énumération de l'ensemble des composants utilisés est obligatoire seulement si l'ingrédient dit composé intervient pour plus de 25% dans le produit fini : Article 6-7, Directive 79/112, précitée. La Commission, consciente de l'insuffisance de ce dispositif, a proposé de ramener le pourcentage de 25 à 5% du produit fini : Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, pp. 31-32.

⁴ - L'indication de la catégorie d'un ingrédient peut, dans certains cas, remplacer le nom spécifique d'un ingrédient, Annexe I Directive 79/112, modifiée par Directive 93/102 de la Commission du 16.11.1993, JOCE n° L 291 du 25.11.1993, page 14. Il en est ainsi pour les « huiles végétales », alors même que l'huile d'arachide peut entraîner des réactions allergiques chez certaines personnes.

- Un problème comparable se posait en ce qui concerne la catégorie des « amidons » qui désignait globalement tous les amidons et féculs, alors même que le gluten est un facteur d'allergie voir : Question écrite E-1227/95 posée par C. Jackson à la Commission, 28.04.1995, JOCE n° C 222 du 28.08.1995, page 58. La législation a été précisée sur ce point : la mention « amidon » doit être complétée par l'indication de son origine végétale spécifique dès lors que l'ingrédient peut contenir du gluten : Article 6-5-b), Directive 79/112 modifiée par la Directive 97/4 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 21.

⁵ Il n'est, par exemple, pas nécessaire de mentionner dans la liste des ingrédients un additif utilisé lors de la fabrication d'un ingrédient, dès lors que cet additif ne remplit plus de fonction technologique dans le produit fini : Article 6-4-c-ii), Directive 79/112, précitée.

⁶ - Voir en particulier les rapports élaborés à la demande de la Commission : Rapport du Comité scientifique de l'alimentation humaine du 13.11.1995 relatif aux *intolérances et allergies aux denrées alimentaires*, in *EFLR*, 1996, n° 1, p. 112 ; *Study of nutritional factors in food allergies and food intolerance*, 1997, EUR/16893 (AIR1 - 93 - 8012-IT).

- La Commission, dans le cadre de la coopération scientifique avec les Etats membres, centralise également les données épidémiologiques disponibles, Réponse donnée par M. Bangemann le 2.07.1997 à la Question écrite P-2077/97 posée par R. Garosci à la Commission, 11.06.1997, JOCE n° C 21 du 22.01.1998, page 140.

⁷ N. Coutrelis, « Dénominations et allégations des denrées alimentaires en droit communautaire », *EFLR*, 1993, n° 1-2, pp. 95-103, sp. p. 98.

⁸ - Le Conseil a demandé à la Commission de surveiller le développement des pratiques commerciales qui visent à présenter un produit comme étant susceptible de soulager ou de soigner des maladies ou encore d'agir sur les fonctions corporelles ou intellectuelles : Résolution du Conseil du 09.11.1995 sur les *produits présentés comme bénéfiques pour la santé*, Communiqué à la presse – Secrétariat général du Conseil, 11175/95 (Presse 310-G) ;

- Il faut également souligner le cas de produits alimentaires présentés comme recelant des propriétés

allégations, utilisées en particulier dans le cadre de campagnes publicitaires¹, peuvent suggérer aux consommateurs une perception erronée du produit et la Commission a envisagé de réglementer l'emploi de ces mentions, sans succès à ce jour². Les dispositions générales relatives à l'étiquetage des denrées alimentaires s'appliquent, à défaut de réglementation spécifique, pour éviter que le consommateur ne soit induit en erreur³ et il revient alors aux juridictions nationales de trancher ou à la Cour, saisie à titre préjudiciel, d'apprécier, par exemple, la validité de l'allégation « *purement naturel* » apposée sur l'étiquette de confiture de fraises⁴.

Au-delà de la composition et de l'étiquetage des produits, l'utilisation de nouvelles techniques de production impose une adaptation des obligations en matière d'étiquetage pesant sur les opérateurs économiques.

– Les dispositions générales relatives à l'étiquetage des denrées prévoient l'obligation d'adjoindre à la dénomination de vente des produits une indication de l'état physique ou du traitement spécifique, tel que : « *en poudre, lyophilisé, surgelé, concentré, fumé* »⁵. Le développement de la technique de l'ionisation des produits a conduit les autorités communautaires à imposer, bien avant l'adoption de dispositions générales harmonisées⁶

particulières et commercialisés en dehors des réseaux classiques de distribution, lors de réunions à domicile par exemple : G. Durazzo, « Compatibilité du marché parallèle des produits alimentaires avec le contrôle officiel », *Alimentalex – International Food Law Review*, 1995, n° 14, pp. 231-235.

¹ Question écrite E-2421/95 du 01.09.1995 posée par P. Whitehead à la Commission, JOCE n° C 326 du 06.12.1995, page 46.

² - Projet de Directive relative à l'utilisation d'allégations concernant les denrées alimentaires, Document SPA/62 du 18.09.1992. La Commission entendait alors réglementer, dans le détail, les allégations. Cette première approche, difficilement compatible avec la volonté de simplifier la législation communautaire dans le contexte d'une plus grande application du principe de subsidiarité, n'a pas abouti. La Commission a alors envisagé une approche plus générale qui s'est heurtée aux dispositions en vigueur : Réponse de E. Bonino au nom de la Commission du 04.10.1995 à la Question écrite E-2421/95 posée par P. Whitehead le 01.09.1995, JOCE n° C 326 du 06.12.1995, page 46.

- La Commission s'est depuis lors orientée vers un renforcement des dispositions de la Directive 84/450 du Conseil du 10.09.1984 relative au rapprochement des législations des Etats membres relatives à la publicité trompeuse, JOCE n° L 250 du 19.09.1984, page 17 ; voir sur ce point : Rapport annuel d'activité du BEUC - 1995, BEUC/45/96, p. 35, Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 32, et elle examine la pertinence d'introduire des dispositions spécifiques relatives aux « allégations fonctionnelles » et aux « allégations nutritionnelles », Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000, page 37 ; la Commission entend apporter une réponse adaptée à la commercialisation croissante d'aliments dont les liens avec la santé sont mis en avant ; voir sur ce point : C. Chabert-Peltat, M. Ruano-Cicuendez, « Le régime juridique des aliments ou « aliments santé » : un statut hybride », *Gazette du Palais - Droit des technologies avancées*, 23-24.07.1999, pp. 19-22. En l'absence d'harmonisation communautaire sur ce point, des produits peuvent ainsi être considérés comme des produits alimentaires dans certains Etats membres ou comme des produits pharmaceutiques dans d'autres ; voir sur ce point : CJCE, 12.03.1998, *Laboratoires Saget*, aff. C-270/96, Rec. p. I-1135 ;

- Une harmonisation sur cette question n'est cependant pas exclue à terme : *Document de réflexion – Allégations nutritionnelles et allégations fonctionnelles*, Sanco/1341/2001, europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer.

³ Article 2, Directive 79/112, précitée.

⁴ L'Avocat général P. Léger a considéré que la mention « *purement naturel* », au vu des caractéristiques réelles du produit, n'est pas susceptible d'induire le consommateur en erreur : Conclusions de l'Avocat général, 20.01.2000, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV et Adolf Darbo AG*, aff. C-465/98, www.europa.eu.int.

⁵ Article 5-3, Directive 79/112, précitée.

⁶ Directive 1999/2 du Parlement européen et du Conseil du 22.02.1999 relative au rapprochement des législations des Etats membres sur les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation, JOCE n° L 66 du 13.03.1999, page 16.

Directive 1999/3 du Parlement européen et du Conseil du 22.02.1999 établissant une liste communautaire de

réglementant cette méthode de traitement, l'obligation de porter la mention « *traité par rayonnements ionisants* » ou « *traité par ionisation* »¹ sur l'étiquetage des produits concernés.

La modification du matériel génétique de produits alimentaires, afin de transformer certaines caractéristiques comme la saveur, les conditions de maturation, la résistance à certaines maladies ou conditions climatiques², ne pouvait pas non plus rester sans conséquence en matière d'étiquetage des produits³. Les premières difficultés sont apparues lors de l'octroi des autorisations de mise sur le marché⁴ pour les fèves de soja⁵ et le maïs⁶ génétiquement modifiés. Ces deux produits sont largement utilisés par l'industrie alimentaire⁷ et la question d'un étiquetage spécifique – non prévu alors par la réglementation⁸ – a été posée⁹.

A la même époque, la procédure d'adoption de la réglementation relative aux Nouveaux aliments – issus de la biotechnologie – était en cours¹⁰ selon la procédure de codécision¹¹.

denrées et ingrédients alimentaires pouvant être traités par ionisation, JOCE n° L 66 du 13.03.1999, page 24.

¹ Article 5-3-alinéa 2, Directive 79/112 modifiée par la Directive 89/395, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 17.

² R. Semail, « Les aliments et ingrédients alimentaires nouveaux : vers une réglementation communautaire », *EFLR*, 1996, n° 1, pp. 113-120, sp. p. 113.

³ - E. Gambert, *La protection du consommateur face aux biotechnologies*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1997, 146 pages, sp. pp. 52-61 ;

- H. Le Gac, *L'encadrement juridique communautaire des sciences et technologies du vivant dans le secteur agro-alimentaire*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I, 2001, 640 pages, pp. 231-249 « L'étiquetage, facteur déstabilisant du dispositif législatif ».

⁴ Selon la procédure communautaire : Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15, modifiée Directive 97/35, JOCE n° L 169 du 27.06.1997, page 72 ; pour le dernier état du droit positif voir : Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

⁵ Décision 96/281 de la Commission du 03.04.1996 concernant la mise sur le marché de fèves de soja génétiquement modifiées pour améliorer la résistance à l'herbicide glyphosate, JOCE n° L 107 du 30.04.1996, page 10.

⁶ Décision 97/98 de la Commission du 23.01.1997 concernant la mise sur le marché de maïs génétiquement modifié ayant subi la modification combinée lui assurant les propriétés insecticides conférées par le gène Bt-endotoxine et une meilleure tolérance à l'herbicide glufosinate-ammonium, JOCE n° L 31 du 01.02.1997, page 69.

⁷ « 40% à 60% des produits issus de cette industrie contiennent des dérivés de soja [...] et le maïs est massivement utilisé pour la production d'amidon et de glucose », Exposé des motifs, point 3, Projet de Règlement de la Commission du concernant la mention obligatoire, sur l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la Directive 79/112.

⁸ Conformément à la Directive 90/220, précitée : un étiquetage spécial ne pouvait être imposé que pour des raisons liées à la sécurité identifiées lors de l'évaluation du risque. Les dispositions ont été depuis lors renforcées : Article 21, Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

⁹ - L'Autriche a alors préparé un projet d'une ordonnance concernant l'étiquetage des denrées alimentaires produites par génie génétique ; voir Proposition de Décision du Conseil invitant la République d'Autriche à renoncer à l'adoption de son projet d'ordonnance concernant l'étiquetage des denrées alimentaires produites par génie génétique, COM (96) 683 final du 13.12.1996.

- En 1998, soucieuse d'assurer une information comparable pour tous les produits issus des biotechnologies, la Commission a adopté des dispositions qui prévoient la mention du caractère génétiquement modifié du maïs et des fèves de soja : Règlement 1139/98 du Conseil du 26.05.1998 concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la directive 79/112, JOCE n° 159 du 03.06.1998, page 4, modifié par Règlement 49/2000 de la Commission du 10.01.2000, JOCE n° L 6 du 11.01.2000, page 13.

¹⁰ Règlement 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 1 ; voir sur le contenu de ce règlement : B. Sheridan, *EU Biotechnology – Law and Practice*, Ed. Palladian Law Publishing Ltd., Isle of Wight, 2001, 368 pages, pp. 114-169.

¹¹ H. Le Gac, *L'encadrement juridique communautaire des sciences et technologies du vivant dans le secteur agro-*

Les débats ont été tendus entre le Parlement européen et le Conseil et, seule, la réunion d'un comité de conciliation a permis un accord. La pierre d'achoppement portait sur l'étendue des informations délivrées aux consommateurs. Le Parlement européen souhaitait un étiquetage systématique de ces produits afin de garantir aux consommateurs une réelle faculté de choix¹. L'accord obtenu a permis de prévoir le renforcement des dispositions d'étiquetage dès lors que la nature et la composition de Nouveaux aliments diffèrent des produits existants². Le Parlement européen n'en a pas moins continué de plaider pour un étiquetage clair et systématique des produits issus des biotechnologies ou contenant des organismes modifiés génétiquement³. Ces dispositions ont, depuis lors, été complétées pour assurer également l'étiquetage spécifique des additifs ou des arômes génétiquement modifiés⁴.

L'information des consommateurs ne sera cependant réellement assurée que si des circuits distincts de commercialisation – « produits dits OGM » et « produits sans OGM » – sont garantis et clairement mentionnés⁵. Toute la chaîne de production alimentaire est alors concernée et la pertinence d'un système de traçabilité des matières premières et des produits transformés est décuplée dans ce contexte⁶. De la fiabilité de ce système dépendra largement le degré d'acceptation de ces produits par les consommateurs⁷. Il reste cependant d'importants progrès à réaliser sur ce point⁸, qui soulèvent de réelles difficultés techniques

alimentaire, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I, 2001, 640 pages, pp. 202-231 « La mise en place d'une législation innovante et intégrée ».

¹ La commercialisation des produits issus des biotechnologies est certes soumise à l'obtention d'une autorisation préalable de mise sur le marché, délivrée à la suite d'évaluations scientifiques destinées à apprécier les incidences possibles pour la santé humaine. Ces évaluations font cependant état des seules connaissances disponibles lors de leur réalisation et les scientifiques disposent encore de peu de recul pour apprécier toutes les conséquences de ces nouveaux produits - comme, par exemple, pour prévoir et estimer le caractère allergène d'une molécule ou d'un aliment : Communiqué INRA - « Allergies alimentaires et évaluation des Nouveaux aliments », 14.10.1999, www.inra.fr/presse/communiques/nhsa99/dp11.htm.

² C. Vartsos, « Nouveaux aliments », *RMUE*, 1997, n° 1, pp. 161-162, sp. p. 161.

³ Résolution du Parlement européen du 12.06.1997 sur les *nouveaux aliments et les nouveaux ingrédients alimentaires*, JOCE n° C 200 du 30.06.1997, page 147.

⁴ Règlement 50/2000 de la Commission du 10.01.2000 concernant l'étiquetage des denrées et ingrédients alimentaires concernant des additifs et arômes génétiquement modifiés ou produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, JOCE n° L 6 du 11.01.2000, page 15.

⁵ Proposition de Règlement (en préparation) sur l'utilisation de l'indication « sans recours à l'ingénierie génétique » (« sans OGM ») : Programme de travail de la Commission – 2000, COM (2000) 155, Bull. UE, Supplément 1/2000, p. 174.

⁶ B. Sheridan, *EU Biotechnology – Law and Practice*, précité, pp. 170-199 : « Traceability and Labelling of GMOs, GM and Novel Foods ».

⁷ - P.-B. Joly, « Risques et acceptabilité des biotechnologies : l'affaire d'un malentendu », S. Bonny, « Quelle attitude des consommateurs européens à l'égard des OGM ? » : www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/DOSSIERS/OGM.

- S. Klein, « L'aventure transgénique : un pari pris sans le consommateur », *EFLR*, 1997, n° 3, pp. 281-301 ;

- C. Larrère, R. Larrère, « Les OGM entre hostilité de principe et principe de précaution », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, mai 2001, n° 43, pp. 15-23.

⁸ Voir par exemple : H. Kempf, « La découverte fortuite d'OGM relance le débat sur leur contrôle en Europe », *Le Monde*, Dimanche 21 - Lundi 22 Mai 2000, page 2 : des graines de colza génétiquement modifié, mélangées à des semences de qualité « non OGM » provenant du Canada, ont été semées dans plusieurs Etats membres à l'insu des producteurs. Cet exemple conduit les autorités publiques à annoncer un renforcement des contrôles officiels. Leur importance ne peut être niée même s'il convient de garder à l'esprit les difficultés techniques rencontrées pour garantir l'absence de toute trace d'OGM dans les lots de semences dits « non OGM ». Dans l'affaire relatée les graines de colza ont été commercialisées par la société Advanta. Cette dernière, qui ne produit pas de colza modifié génétiquement, avance l'hypothèse que ses semences ont été fécondées en culture par des pollens provenant de champs voisins de colzas modifiés. Ces procédés de production sont donc loin d'être totalement maîtrisés.

et entraînent des surcoûts non négligeables, dont la répercussion *in fine* sur les consommateurs est inévitable.

De plus, le développement de deux circuits de distribution dans la Communauté ne sera effectif que si les importateurs de produits modifiés génétiquement sont soumis aux mêmes obligations d'étiquetage. La confrontation est alors brutale, en particulier avec les partenaires commerciaux nord-américains. La perception de ces produits est en effet très différente outre-Atlantique, où la commercialisation de la production céréalière se fait, par exemple, sans distinction. Un conflit commercial – opposant les Etats-Unis à l'Union européenne – pourrait trouver là ses racines ¹.

La composition, les propriétés ou encore le mode de production des produits alimentaires sont donc autant de questions sur lesquelles les consommateurs souhaitent être pleinement informés et libres de choisir leur alimentation. Seule une réelle transparence peut, en effet, leur permettre « *d'endosser la responsabilité d'assumer ou de ne pas assumer tel ou tel risque potentiel* » ², voire de répondre à des demandes d'ordre éthique ³.

– La crise de la « Vache folle » a également suscité de nouvelles demandes relatives à l'étiquetage des produits agricoles primaires tels que la viande – l'indication de l'origine géographique étant dans ce cas au cœur des débats ⁴. La satisfaction de cette demande ⁵ impose l'instauration d'un système dérogatoire par rapport au principe de non-discrimination fondée sur l'origine géographique des produits, qui prévaut dans le cadre du Marché intérieur.

¹ - L'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'Union européenne a ainsi déploré que l'approbation de nouveaux produits par les autorités communautaires soit suspendue, estimant à 200 millions de dollars les pertes financières attendues, il a alors conclu en indiquant que « *les actions de l'Union dans ce domaine risquent de devenir une nouvelle cause de friction commerciale* », *Agence Europe*, 13.08.1999, n° 7528, p. 2.

- O. Blin, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation mondiale du commerce : le contentieux hormones », *RTDE*, 1999, n° 1, pp. 43-57 sp. p. 53 ;

- A. Perez, « Les OGM, nouvelle pomme de discorde entre l'Europe et les Etats-Unis », *Les Echos*, 03.03.1999, p. 5 ;

- H. Kempf, « Les Etats-Unis et l'Europe s'affrontent sur le commerce des produits transgéniques », *Le Monde – Economie*, 20.04.1999, p. II ;

- P.-B. Joly, « Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation : le face à face Etats-Unis / Europe », *Science et société – Cahiers français*, 2000, n° 294, pp.53-59.

² Rapport au Premier Ministre présenté par P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, Annexe I, 15.10.1999, Ed. La documentation française - O. Jacob, 2000, 406 pages, p. 12.

³ Il peut en être ainsi en matière d'organismes modifiés génétiquement. Ces manipulations sont alors perçues comme une intervention sur la nature, mais que faut-il entendre par là : H. Le Guyader, « Biologie et nature », *Raison présente*, 1999, n° 132, pp. 29-38 ; J. Ricot, « Pertinence du concept de nature », *Raison présente*, 1999, n° 132, pp. 77-84.

⁴ L'introduction de mentions supplémentaires a d'ailleurs été proposée ; voir sur ce point : Résolution législative du 20.02.1997 portant avis du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 71. La commission parlementaire souhaitait un renforcement des mentions exigées au-delà du lieu d'origine de l'animal, de son sexe, de son âge, de la méthode d'engraissement, de la date de l'abattage et d'équarrissage. La commission proposait ainsi d'ajouter à cette première liste la mention de la race de l'animal, des manipulations éventuelles de l'embryon ainsi que des antibiotiques ou autres stimulants administrés à l'animal. Les parlementaires revendiquent également l'extension, à terme, de ces exigences à l'ensemble des produits transformés contenant de la viande bovine et des produits à base de viande, ces demandes ambitieuses sont restées lettre morte.

⁵ Avis du Comité Economique et Social sur les *propositions de règlement du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine* », 27-28.11.1996, CES 1404/96, p. 1.

De longues et difficiles négociations¹ ont porté sur les modalités de l'étiquetage de la viande bovine et elles ont conduit à l'adoption d'un système facultatif², appelé à devenir obligatoire le 1^{er} janvier 2000. Des difficultés techniques – et budgétaires – ont amené les Etats membres à proroger le caractère facultatif³ du système de 8 mois supplémentaires⁴. La procédure d'adoption du régime définitif et obligatoire d'étiquetage de la viande bovine⁵ aura donc été particulièrement longue.



Ces différents dossiers techniques mettent en lumière les difficultés rencontrées pour satisfaire pleinement l'ensemble des demandes d'information des consommateurs et le maintien préjudiciable de vides juridiques.

Les consommateurs disposent cependant d'ores et déjà d'un certain nombre d'informations sur les produits proposés à la vente. Leur portée pourrait être améliorée grâce à des actions pédagogiques d'éducation et de sensibilisation.

b. Le droit à l'éducation au soutien du droit à l'information

Le droit à l'éducation est reconnu aux consommateurs dans le corps même du traité depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam⁶ et la Commission entend bien assurer une « *meilleure information et éducation des consommateurs* »⁷. La satisfaction de cette prérogative contribue à assurer un effet plein et entier au droit à l'information. Ainsi, « *les actions d'information visant à aider le consommateur à opérer des choix commerciaux judicieux seront plus efficaces si celui-ci possède les connaissances de base et les compétences requises pour comprendre ces informations et en tenir compte lors de ses opérations commerciales* »⁸. Des actions pédagogiques, fondées sur toutes les techniques de communication s'imposent, tant lors des différents cycles scolaires⁹, que tout au long de la

¹ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. pp. 274-275.

² Règlement 820/97 du Conseil du 21.04.1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, JOCE n° L 117 du 07.05.1997, page 1.

³ Sauf décision contraire d'un Etat membre qui pouvait, selon la procédure prévue à l'article 19-5 du Règlement 820/97, demander l'approbation d'un système d'étiquetage obligatoire ; voir par exemple : Décision 2000/490 de la Commission du 24.07.2000 prévoyant un système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine au Danemark, JOCE n° L 197 du 03.08.2000, page 57.

⁴ Règlement 2772/1999 du Conseil du 21.12.1999 prévoyant les règles générales d'un système d'étiquetage de la viande bovine, JOCE n° L 334 du 28.12.1999, page 1.

⁵ Règlement 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17.07.2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97, JOCE n° L 204 du 11.08.2000, page 1.

⁶ Article 153-1 CE.

⁷ Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs* – 1999-2001, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, p. 12.

⁸ Résolution du Conseil du 09.11.1995 sur *l'éducation et l'information du consommateur*, Communiqué à la Presse, (11175/95-Pressé 310), page 8.

⁹ Trois Etats membres - l'Espagne, la Grèce et le Portugal - ont d'ores et déjà inclus dans les programmes scolaires des modules d'éducation à la consommation. La Commission entend développer les échanges d'expériences entre les Etats membres sur ce point pour aider les Etats désireux d'engager une démarche similaire : Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999 - 2001*, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, p. 12.

vie des consommateurs. Elles peuvent, dans ce second cas, porter sur la sensibilisation et l'explication des démarches menées par certains producteurs pour garantir les caractéristiques de leurs produits¹. La Commission a également développé une politique d'information spécifique dans le cadre de la crise de la « Vache folle ». Cette dernière a assuré la rédaction et la diffusion de *Vade-mecum*² destinés aux consommateurs. Ils ont pour objectif de délivrer une information synthétique sur les actions menées afin de contenir et d'éradiquer l'épizootie d'encéphalopathie spongiforme bovine.

La Commission a poursuivi ultérieurement ce type d'actions en retenant cependant une thématique plus large. Elle a ainsi lancé une *Campagne d'information* sur la sécurité des produits alimentaires et la protection de la santé des consommateurs³ pour expliquer, par exemple, les mesures d'hygiène susceptibles de réduire les cas d'intoxications alimentaires. Le rôle de l'alimentation comme facteur déterminant d'une bonne santé⁴ est, par ailleurs, explicitement mis en avant par la Commission à l'occasion d'opérations de sensibilisation⁵.

Informés et formés, les consommateurs peuvent alors exercer une réelle capacité de choix en fonction des mentions portées sur l'étiquette des produits alimentaires⁶. Ils sont alors détenteurs d'un réel pouvoir « *en raison de l'influence décisive que leurs choix leur permettent d'exercer sur la production* »⁷. En effet, « *les goûts et le pouvoir d'achat [des consommateurs] influent sur les praticiens par l'intermédiaire du marché* »⁸.

¹ Voir par exemple : Règlement 2071/98 du Conseil du 28.09.1998 relatif à des actions de promotion et de commercialisation en faveur de la viande bovine de qualité ainsi qu'à des actions d'information sur l'étiquetage de la viande bovine, JOCE n° L 265 du 30.09.1998, page 2 ; Campagne de communication auprès des distributeurs et des consommateurs organisée par la Commission en 1997 et 1998 pour promouvoir les Appellations d'Origine Protégée et les Indications Géographiques Protégées, VI/1596/97-FR, voir également « Les produits agro-alimentaires de qualité spécifique », *Europe verte*, Ed. OPOCE, 1996, n° 1, 45 pages.

² *Vade-mecum – Informations à destination des consommateurs sur l'ESB*, préparé par le Groupe de travail interservices - Commission européenne, 1^{ère} édition : 28.05.1996, document GIS-BSE (96) 1.7 ; 2^{ème} édition : 19.11.1996, document GIS-BSE (96) 7.5 ; 3^{ème} édition : 16.10.1998, document GTI-ESB (98) 2.

³ Rapport général d'activité de l'Union européenne – 1998, Ed. OPOCE, 1999, point 637.

⁴ « *Les grands fléaux de santé publique sont largement liés à l'alimentation comme par exemple les maladies cardio-vasculaires* », in *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, p. 11.

⁵ Voir en particulier : Décision 645/96 du Parlement européen et du Conseil du 29.03.1996 adoptant un Programme d'action communautaire de promotion, d'information, d'éducation et de formation en matière de santé dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique – 1996-2000, JOCE n° L 95 du 16.04.1996, page 1.

⁶ Les consommateurs disposent également de la faculté de comparer le rapport « qualité-prix » des produits grâce à l'indication systématique du prix des produits à l'unité de mesure et ainsi « *opérer des choix éclairés sur la base de comparaisons simples* » : Considérant 6, Directive 98/6 du Parlement européen et du Conseil du 16.02.1998, relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs, JOCE n° L 80 du 18.03.1998, page 27 ; D. Staudenmayer, Article éponyme, *RAE*, 1998, n° 3, pp. 205-210.

⁷ N. Boucquoy, « Le partage des responsabilités du développement durable depuis le cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement », in Y. Lejeune (sous la coordination de), *Le traité d'Amsterdam – Espoirs et désespoirs*, Ed. Bruylant, Coll. Institut d'Etudes européennes, Bruxelles, 1998, 498 pages, p. 360.

⁸ M. W. Holdgate, « Besoins des décideurs en matière d'informations sur l'environnement », *Natures et ressources*, 1982, n° 1, pp. 5-10, sp. p. 6.



L'étiquetage des produits alimentaires délivre directement aux consommateurs des informations, dont ces derniers font usage pour arbitrer entre la multitude des produits proposés à la vente. Certains d'entre eux sont soucieux d'aller au-delà et d'être informés sur l'encadrement juridique des produits alimentaires. Toutes les mesures, qui en facilitent l'accès, renforcent la transparence du processus décisionnel et par là même « *le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration* »¹.

B. L'amélioration substantielle de l'accès aux documents d'origine communautaire

Les modalités d'accès aux documents des institutions ou des organes communautaires se déclinent sous deux angles. Le consommateur doit avoir physiquement accès aux documents (1) mais cet accès matériel doit également se révéler utile, c'est-à-dire que la lecture des documents doit lui permettre une réelle compréhension du dispositif juridique en vigueur (2).

1. L'organisation des conditions matérielles d'accès à l'information

Les consommateurs se sont peu à peu vu reconnaître le droit d'accéder aux documents des institutions et des organes communautaires² par le biais de leurs règlements intérieurs respectifs. Un mode d'exercice actif du droit à l'information est dès lors à la disposition de toute personne – et notamment des associations représentatives des consommateurs – désireuses de solliciter des informations particulières. Le traité d'Amsterdam a été l'occasion de consacrer un droit général³ d'accès aux documents de trois institutions⁴ : Parlement européen, Conseil et Commission et de concrétiser par là même le principe de transparence⁵ et d'ouverture.

¹ - Déclaration n° 17 relative au droit d'accès à l'information annexée au traité sur l'Union européenne, JOCE n° C 191 du 29.07.1992 ; la recherche d'une plus grande transparence de la construction communautaire est depuis lors devenue un objectif prioritaire, souvent réaffirmé : Conseil européen extraordinaire de Birmingham du 16.10.1992 : Déclaration sur *Une Communauté proche de ses citoyens*, Bull. CE 10/1992, point I.8 ; Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992, Bull. CE 12/1992, point I.25 : la simplification législative a alors été présentée comme une modalité d'action à exploiter.

- Le Parlement européen s'est lui aussi fortement engagé en faveur d'une plus grande transparence de l'activité communautaire : voir Rapport Bourlanges/Martin mai 1995 et Rapport Dury mars 1996

² R. Letteron, « Droit communautaire et accès aux documents administratifs », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 496, 1994.

³ Article 255-1 CE : le droit à l'information est reconnu à tous les citoyens de l'Union et à toutes les personnes physiques ou morales résidant ou ayant leur siège dans un Etat membre.

⁴ L'article 255-1 CE a désormais été mis en œuvre : Règlement 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30.05.2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE n° L 145 du 31.05.2001, page 43.

⁵ M. Wathelet, « La Cour de justice : acteur et objet des réformes du traité d'Amsterdam », in Y. Lejeune. (sous la direction de), *Le traité d'Amsterdam – Espoirs et déceptions*, Ed. Bruylant, Coll. Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Louvain, 1998, 495 pages, pp. 127-144, sp. p. 131.

L'ensemble des documents détenus — sur des supports variés — par les autorités communautaires¹ est inclus dans le champ de ce droit et la juridiction communautaire a d'ailleurs développé une conception propre de la notion de document. Un avis motivé non notifié a ainsi été requalifié en acte préparatoire par le Tribunal de Première Instance². Ce dernier a alors rappelé les termes d'une communication de la Commission³ par laquelle elle a précisé que la copie d'un document préparatoire peut être transmise à tout demandeur. En l'espèce, la communication du document a cependant été refusée en raison des circonstances de l'espèce⁴.

Certaines dispositions introduites dans le traité à l'occasion du traité d'Amsterdam viennent, de plus, consacrer dans le droit originaire le droit d'accès aux « *résultats et aux explications de votes, ainsi qu'aux déclarations inscrites au procès-verbal* » des réunions du Conseil dès lors qu'il agit en sa qualité de législateur⁵. Pèse ainsi sur celui-ci une obligation particulière de transparence fondée désormais sur le droit primaire. Il ne s'agit pas là d'une création du traité d'Amsterdam⁶ mais un régime juridique plus contraignant, et par là même plus protecteur, trouve désormais à s'appliquer. La publication doit dorénavant intervenir systématiquement et au-delà l'introduction de cette disposition doit conduire à définir les cas dans lesquels le Conseil agit en tant que législateur.

La mise en œuvre de cette nouvelle disposition, apportant une réelle plus-value aux consommateurs, devra cependant être là aussi conciliée — non sans certaines difficultés à prévoir⁷ — avec l'obligation de confidentialité et de respect du secret professionnel qui pèse sur les fonctionnaires communautaires⁸.

Ces précisions jurisprudentielles et textuelles semblent dissiper les dernières discussions susceptibles de se développer quant aux actes accessibles aux consommateurs⁹ et ainsi les documents soustraits au droit d'accès se réduisent, telle une peau de chagrin¹⁰. La publicité

¹ Le Conseil a, par exemple, défini la notion de « documents du Conseil » dans des termes larges « *tout écrit contenant des données existantes détenu par cette institution, quel que soit le support* » : Article 1^{er}, Décision 93/311 du Conseil du 20.12.1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 43.

² TPI, 14.10.1999, *The Bavarian Lager Company Ltd / Commission des Communautés européennes*, aff. T-309/97, Rec. p II-3217, point 42.

³ « *toute personne peut [...] avoir accès à n'importe quel document de la Commission non publié, y compris les documents préparatoires et autre matériel explicatif* » : Communication de la Commission sur l'amélioration de l'accès aux documents, JOCE n° C 67 du 04.03.1994, page 5.

⁴ Voir *supra* : Partie II, Titre I, Chapitre II, Section 2, Paragraphe 3, B.

⁵ - Article 207-3-alinéa 2 CE ;

- Voir : Article 6, Décision 1999/385 du Conseil du 31.05.1999 portant adoption de son règlement intérieur, JOCE n° 147 du 12.06.1999, page 13.

⁶ La publication des actes du Conseil était précédemment organisée : Décision 93/662 du Conseil du 06.12.1993 portant règlement intérieur, JOCE n° L 303 du 10.12.1993, page 1 ; Code de conduite commun 93/730 concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil du 06.12.1993, JOCE n° C 340 du 31.12.1993, page 41.

⁷ K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3.4, pp. 283-362, sp. p. 355-356.

⁸ Article 17, Règlement 259/68 du Conseil du 29.02.1968 portant *statut de la fonction publique communautaire*, JOCE n° L 56 du 04.03.1968, page 1.

⁹ Le Conseil avait, en effet, souscrit préalablement un engagement politique, et non juridique, en adoptant un Code de conduite concernant la publicité des procès-verbaux et des déclarations aux procès-verbaux du Conseil agissant comme législateur, Bull. UE 10/1995, point 1.9.1.

¹⁰ Le Parlement européen demande d'ailleurs que l'ensemble des documents de travail et préparatoires fasse

systématique des travaux du Conseil ainsi acquise, apporte une réponse positive à certaines critiques formulées par la commission temporaire d'enquête du Parlement européen. Le fonctionnement du Conseil – organe politique – est cependant largement fondé sur la recherche de compromis entre les positions défendues par les différentes délégations nationales et ainsi des échanges informels, menés en toute confidentialité ¹, sont inévitables ² ; même si certains auteurs contestent leur légitimité et interprètent le secret des délibérations comme un subterfuge destiné à permettre aux représentants des Etats membres à l'issue d'une réunion du Conseil de « *présenter une version sélective [de leur comportement] aux médias, au Parlement européen, aux Parlements nationaux et au grand public* » ³.

L'accès à des documents techniques de nature scientifique a également été demandé. Le rapport de la commission temporaire d'enquête relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine dénonçait en effet des lacunes sur ce point, notamment quant à la diffusion jugée insuffisante des résultats de l'évaluation communautaire des risques alimentaires. La commission d'enquête a, en effet, relevé le refus de la Commission de publier les avis minoritaires émis dans le cadre de comités scientifiques et le fait de se contenter de la simple rédaction de résumés succincts des travaux. Les parlementaires enquêteurs n'ont d'ailleurs pas eu accès à ces textes incomplets ⁴. Enfin, l'absence de procès-verbaux des réunions du Comité vétérinaire permanent a, elle aussi, été vigoureusement regrettée. Cette lacune compromet toute appréciation portant sur la prise en compte, par l'organe chargé de conseiller la Commission, de l'ensemble des données scientifiques alors disponibles ⁵.

La diffusion des avis minoritaires, voire dissidents, présentés dans le cadre des comités scientifiques est pourtant essentielle pour optimiser l'information. La Commission met désormais en avant la nécessité d'une large information sur les procédures d'expertise utilisées ⁶ et elle a rendu obligatoire la publication des avis minoritaires ⁷, dans des conditions qui mettent leur auteur à l'abri de toutes pressions, par exemple, de la part de leur Etat d'origine.

« *l'objet d'une large diffusion* » : Résolution du Parlement européen du 12.01.1999 sur la *transparence dans l'Union européenne*, JOCE n° C 104 du 14.04.1999, page 20, point 4.

¹ K. Lenaerts, E. de Smijter, « Le traité d'Amsterdam », *Journal des tribunaux – Droit européen*, Bruxelles, 1998, n° 46, pp. 25-36, sp. p. 33.

² Telle est d'ailleurs la teneur de la défense présentée par le Conseil devant la Cour de justice : CJCE, 19.10.1995, *Carvel*, aff. T-194/94, *Rec. p. II-2765*.

³ K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », précité, p. 360.

⁴ Dans ces conditions « *le rapport de la commission d'enquête constitue la source officielle d'information sur ce sujet la plus complète* » : K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », précité, p. 308.

⁵ Rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A : « Résultats de l'enquête », p. 31.

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la *Santé du consommateur et sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997.

⁷ Article 10, Décision 97/579 de la Commission du 23.07.1997 instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE n° L 237 du 28.08.1997, page 18 ; à la différence de l'article 9-3, Décision 95/273, précitée, où seule la publication des avis rendus par le comité était prévue à défaut de celle du rapport qui seul reprenait les différentes positions exprimées.

Au-delà des précisions apportées à la nature des documents soumis au droit d'accès, les conditions même d'exercice de ce droit ont été aménagées. La Commission¹ et le Conseil ont ainsi adopté un code de conduite commun², destiné avant tout à assurer la satisfaction des demandes d'information formulées par des particuliers³. Ultérieurement le Conseil⁴, la Commission⁵ puis le Parlement européen⁶ ont donné une valeur juridique contraignante à ce texte et précisé, entre autres, les motifs susceptibles d'être opposés à l'auteur d'une demande au nom de l'intérêt public⁷ ou pour garantir le principe de confidentialité qui sied lors de l'instruction d'une enquête ou d'une procédure contentieuse. Il a par ailleurs été reconnu aux Etats membres la possibilité de refuser la diffusion de certains de leurs documents⁸, il reste à espérer une utilisation raisonnée de cette faculté⁹.

Un nouvel encadrement textuel tant des conditions d'exercice du droit d'accès aux documents¹⁰ que des limites susceptibles d'en restreindre l'exercice a été adopté¹¹ pour faire suite aux nouvelles dispositions introduites par le traité d'Amsterdam¹². La procédure législative dite de codécision¹³ a alors été utilisée. L'existence d'un acte législatif en ce domaine, régi préalablement par les seules dispositions des règlements intérieurs des différentes autorités¹⁴, est novatrice et tend à renforcer la sécurité juridique. Le recours aux

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social relative à l'accès du public aux documents des institutions, 05.05.1993, JOCE n° C 156 du 08.06.1993, page 5.

² - Code de conduite commun 93/730 concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil du 06.12.1993, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 41 ; les règles énoncées ne produisent pas par elles-mêmes d'effets juridiques contraignants : CJCE, 30.04.1996, *Pays-Bas / Conseil*, aff. C- 58/94, *Rec. p. I-2169* ;
- Le Parlement européen se s'est pas associé à cet accord interinstitutionnel, ce qui ne l'a pas empêché d'encadrer lui aussi les conditions d'accès à ses documents : Décision 97/632 du Parlement européen du 10.07.1997, JOCE n° L 263 du 25.09.1997, page 27.

³ J. Söderman, « Le citoyen, l'administration et le droit communautaire », *RMUE*, 1998, n° 2, pp. 19-67 et sp. point 4 relatif à « l'accès du public aux documents ».

⁴ Décision 93/311 du Conseil du 20.12.1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 43.

⁵ Décision 94/90 de la Commission du 08.02.1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission, JOCE n° L 46 du 18.02.1994, page 56.

⁶ Décision du Parlement européen du 10.07.1997, JOCE n° L 263 du 25.09.1997, page 31.

⁷ Décision 94/90 de la Commission, précitée.

⁸ Déclaration 35 relative à l'article 255-1 du traité instituant la Communauté européenne accompagnant le traité d'Amsterdam, Ed. OPOCE, 1997, 144 pages.

⁹ K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3.4, pp. 283-362, sp. pp. 356-358.

¹⁰ Le Médiateur a fait sur ce point des propositions intéressantes : Projet de Code de bonne conduite administrative présenté par le Médiateur européen au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, juillet 1999, Rapport général d'activité de l'Union européenne, 1999, Ed. OPOCE, 2000, point 18.

¹¹ Règlement 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30.05.2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE n° L 145 du 31.05.2001, page 43.

¹² Le Parlement européen a, en ce sens, approuvé la « définition de principes et critères fondamentaux » d'accès aux documents : Résolution du Parlement européen du 12.01.1999 sur la transparence dans l'Union européenne, JOCE n° C 104 du 14.04.1999, page 20, considérant E.

¹³ Article 255-2 CE.

¹⁴ La Cour n'en avait pas moins validé cet encadrement alors même que les Pays-Bas invoquaient le recours à l'article 235 du traité CE qui implique un vote à l'unanimité des Etats membres et leur accorde alors la possibilité de peser sur le contenu de l'acte : CJCE, 30.04.1996, *Pays-Bas / Conseil*, aff. C-58/94, *Rec. p. I-2186* ; voir : K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3.4, pp. 283-362, sp. pp. 329-330.

règlements intérieurs reste cependant d'actualité pour les dispositions secondaires ou techniques ¹.

Les modalités pratiques de cet accès ont également une influence. C'est pourquoi la Communauté a désormais recours, parallèlement aux techniques classiques de publication sur support papier, aux nouveaux modes de communication de données à travers les CD-Rom et les bases de données disponibles via le site Internet de l'Union européenne ². L'objectif est d'assurer une diffusion maximale de l'information, en temps réel.



La transparence pleine et entière du système communautaire ne se limite pas à l'amélioration des conditions matérielles d'accès aux documents d'origine communautaire ³, « *il s'agit aussi de l'intelligibilité de l'acquis communautaire, raison pour laquelle la lisibilité et la qualité de la législation communautaire sont apparues tout aussi importantes* » ⁴.

2. L'aménagement d'un accès utile à la législation communautaire

La rationalisation de la législation communautaire, entamée par les différentes institutions ⁵, fait suite à l'engagement politique du Conseil européen ⁶ en faveur de la simplification de la législation communautaire. La Commission s'est alors largement fondée sur les propositions concrètes présentées par différents groupes d'experts indépendants ⁷ et destinées à favoriser

¹ - Article 255-3 CE.

- Voir également : Article 207-3-alinéa 2 CE.

² - Le Parlement européen encourage une utilisation large d'Internet : Résolution du Parlement européen du 12.01.1999 sur *la transparence dans l'Union européenne*, JOCE n° C 104 du 14.04.1999, page 20, point 11 ;

- Rapport général sur l'activité de l'Union européenne – 1999, Ed. OPOCE, 2000, point 1008 : « Informatisation du droit communautaire » ;

- Il faut préciser que l'accélération du recours aux nouvelles techniques de communication est manifeste, cependant le Conseil a de longue date incité les institutions à informatiser leur documentation afin d'en faciliter l'accès : Résolution du Conseil du 26.11.1974 concernant l'automatisation de la documentation juridique, JOCE n° C 20 du 28.01.1975, page 2 ; Résolution du Conseil du 13.11.1991 sur la réorganisation des structures de fonctionnement du système Celex – Documentation automatisée relative au droit communautaire, JOCE n° C 308 du 28.11.1991, page 2.

³ D. Simon, « La lisibilité du droit communautaire », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne - Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 79-109, sp. pp. 104-109 : II.2. - « L'amélioration de la lisibilité du droit dérivé ».

⁴ K. Lenaerts, E. De Smijter, « Le traité d'Amsterdam », *Journal des tribunaux – Droit européen*, Bruxelles, 1998, n° 46, pp. 25-36, sp. p. 33.

⁵ Déclaration interinstitutionnelle entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur *la démocratie, la transparence et la subsidiarité*, 25.10.1993, Bull. CE 10/1993, point 2.2.1 : dans cette déclaration les trois institutions impliquées font état de l'ensemble des mesures entreprises.

⁶ - Déclaration *Une Communauté proche de ses citoyens*, Conseil européen extraordinaire de Birmingham, 16.10.1992, Bull. CE 10/1992, point I-8.

- Déclaration sur *la transparence et la mise en œuvre de la déclaration de Birmingham*, Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992, Bull. CE 12/1992, point I.25.

- Déclaration *Une Communauté proche de ses citoyens*, Conseil européen de Copenhague, 21-22.06.1993, Bull. CE 6/1993, point I.22.

⁷ - Rapport du groupe de réflexion présidé par M. Sutherland – *Le Marché intérieur après 1992 – Répondre au défi*, reproduit in *RMUE*, 1993, n° 1, p. 181 ; Communication de la Commission *Suivi du rapport Sutherland : Codification constitutive pour le renforcement de la transparence du droit communautaire dans le domaine du Marché intérieur*, COM(93) 361 final du 16.12.1993 ;

une compréhension aisée de la documentation et de la législation. Il en va de l'égal accès des particuliers à l'information¹ et une réflexion en ce sens, tendant à développer des techniques législatives adaptées, est d'ores et déjà engagée². Elle porte tant sur la simplification du corpus juridique (b), que sur l'amélioration des qualités rédactionnelles de la législation³ (a).

a. Une qualité rédactionnelle plus soignée

La diffusion d'informations est essentielle, mais ces dernières doivent être tout à fait fiables et compréhensibles. En effet, une information fantaisiste, voire pernicieuse, peut se révéler être la chose « *la plus dangereuse* »⁴. En dehors de ces cas extrêmes, l'amélioration des qualités rédactionnelles de la législation poursuit une finalité double : faire en sorte que la législation soit « *mieux comprise par le public et dans les milieux économiques* »⁵ et favoriser une application plus aisée de la législation par les autorités nationales⁶. Dès lors, les membres des services juridiques et les juristes-linguistes tant de la Commission que du Conseil⁷ d'une part et les autorités nationales⁸ chargées d'inscrire le droit communautaire dans leurs dispositifs juridiques internes d'autre part ont un rôle déterminant à assumer. Il revient à ces différents professionnels de veiller à la clarté et à la concision des formulations retenues⁹ et une collaboration entre les institutions et les Etats membres s'impose alors : il ne semble pour autant pas possible de leur faire grief en cas de comportement contraire¹⁰.

- Rapport du groupe d'experts indépendants de simplification législative et administrative (dit Rapport Molitor), COM (95) 288 final/2 du 21.06.1995.

¹ Voir pour une approche générale : R. E. Papadopoulou, *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 319 pages, sp. pp. 199-209 : « La clarté et la prévisibilité des règles juridiques ».

² Ch. Timmermans, « How can one improve the quality of Community legislation ? », *CMLRev.*, 1997, pp. 1229-1257.

³ Voir sur l'ensemble de ces questions : H. Xanthaki, « The problem of quality in EU legislation : What on earth is really wrong ? », *CMLRev.*, 2001, n° 3, pp. 651-676.

⁴ M. Luby, précité, point 5

⁵ Paragraphe 1^{er}, Déclaration n° 39 relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire accompagnant le traité d'Amsterdam, Ed. OPOCE, 1997, 144 pages, p 139.

⁶ En ce sens, la Cour a souligné « *qu'une autre rédaction [de l'article 13-2 et 4 de la Directive 90/220] aurait pu faire ressortir plus explicitement l'existence d'une compétence liée des Etats membres* » : CJCE, 21.03.2000, *Association Greenpeace France e.a. / Ministère de l'agriculture*, aff. C-6/99, *Rec. p. I-1651*, point 28.

⁷ - Des lignes directrices ont été fixées en ce sens :

- Résolution du Conseil du 08.06.1993 relative à la *qualité rédactionnelle de la législation communautaire*, JOCE n° C 166 du 17.06.1993, page 1 ;

- La Commission s'est elle aussi imposée le respect de critères lors de l'élaboration de ses propositions : Bull. CE 1/2-1996, point 1.10.11 ;

- Voir enfin : Accord interinstitutionnel – Parlement européen, Conseil, Commission, du 22.12.1998 sur les *lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire*, JOCE n° C 73 du 17.03.1999, page 1.

⁸ M.-F. Christophe-Tchakaloff, « Les obligations communautaires des Etats membres en matière de transparence », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne - Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 175-194.

⁹ D. Gorny, « Deregulation, transparency and reform of Community food law : an analysis », *EFLR*, 1996, n° 4, pp. 373-379.

¹⁰ La valeur juridique de la Résolution du Conseil du 08.06.1993 a été examinée par la Cour de justice. Analysée par l'Avocat général Saggio comme « *un acte politique d'engagement [du Conseil] à rédiger ses actes clairement* » ; elle a été reconnue par la Cour comme privée d'effet contraignant, CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, aff. C-149/96, *Rec. p. I-8395* ; Conclusions de l'Avocat général du 25.02.1999, point 12.



Le souci d'offrir au plus grand nombre une information compréhensible a été exprimé par la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine¹. La commission a, en effet attiré l'attention des institutions communautaires sur la nécessité d'accroître « *les efforts visant à présenter les informations sous une forme compréhensible pour le profane* »² afin de faciliter l'accès aux résultats des travaux des comités scientifiques³. Des évolutions notables sont intervenues sur ce point. La recherche d'une rédaction de plus grande qualité doit, de plus, être conjuguée avec des actions en faveur de la simplification du corpus juridique.

b. Une simplification décisive du corpus législatif

L'accessibilité du corpus juridique est déterminante pour assurer un plein exercice du droit à l'information détenu par les particuliers⁴. Elle peut être améliorée grâce à l'emploi de techniques juridiques – empruntées aux droits nationaux⁵ – telles que la consolidation, la codification législative⁶ ou la refonte⁷. L'utilité de ces méthodes se justifie aisément comme elles permettent « *de mieux connaître et de mieux comprendre la loi* »⁸ grâce à la mise à disposition d'un outil textuel facilement consultable et donc tout à fait opérationnel.

Les implications juridiques de ces techniques sont cependant distinctes⁹. Les textes consolidés, grâce à l'intégration dans le texte initial des modifications successives, constituent un outil de travail pour les personnes intéressées sans pour autant avoir de valeur juridique. Les textes codifiés sont, quant à eux, publiés au Journal officiel et font foi en lieu et place des textes originaux alors abrogés. Cette deuxième méthode est parfois difficile à mettre en œuvre en raison de la volonté de certains Etats membres de relancer alors les discussions sur le fond des textes. En dehors de toute intention polémique de la part d'un ou

¹ Rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB présenté au Parlement européen le 19.11.1997, PEdoc. A4-0362/97.

² Rapport consolidé final présenté par la Commission à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997, page 2.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la *Santé du consommateur et sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997.

⁴ G. Chambers, « Consolidation of food law text – a democratic essential ? », *EFLR*, 1990, n° 1, pp. 46-57.

⁵ S. Guy, « Codifications et consolidations législatives à l'étranger », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1998, n° 3, pp. 861-890.

⁶ - G. Isaac, « La codification du droit communautaire », *RTDE*, 1977, pp. 79-92 ;

- B. Oppetit, « De la codification », *Dalloz*, Ed. Générale, 1996, chronique, pp. 33-38.

- S. Magnin, « La codification du droit communautaire », *AJDA*, 20.09.1997, pp. 678-683 ;

- S. H. Jacobs, « La codification, facteur de croissance économique », *Problèmes économiques*, 1998, n° 2.572, pp. 26-29.

- J.-P. Cot, « La codification et la simplification du droit communautaire », in *L'évolution du droit international*, Mélanges offerts à H. Thierry, 1998, 417 pages, pp. 135-146 ;

- S. Dragone, « La codification communautaire : techniques et procédures », *RMUE*, 1998, n° 1, pp. 77-94.

⁷ Sur la distinction entre ces trois notions : D. Simon, « La lisibilité du droit communautaire », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne - Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 79-109, sp. pp. 105-106.

⁸ J. Calais-Auloy, « Le projet de code de la consommation », *Revue française d'administration publique*, 1990, n° 56, pp. 643-646.

⁹ Voir sur ce point : Question écrite n° E 3090/93 de V. Arbeloa Muru du 10.11.1993 portant sur la codification des textes, JOCE n° C 317 du 14.11.1994, page 15.

plusieurs Etats membres, le « *besoin de modifier la substance* » d'un acte peut cependant apparaître au cours d'une procédure de codification et le terme de refonte législative est alors préférable ¹.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté conjointement une méthode de travail ² pour parvenir, dans les meilleurs délais ³, à la codification officielle de la législation, elle-même définie comme « *la procédure qui vise à abroger les actes faisant l'objet de la codification et à les remplacer par un acte unique qui ne comporte aucune modification de la substance des dits actes* » ⁴. Cette définition permet d'identifier les opérations de codification du droit communautaire comme une mise en ordre du droit selon une méthode « *à droit constant* » ⁵. Le respect des principes de transparence et de sécurité juridique guide la codification législative ⁶, qui est donc l'étape ultime de la simplification législative ⁷.

Des travaux importants sont en cours pour permettre la consolidation informative ⁸ – voire la codification ⁹ – de textes relatifs à la législation agricole et alimentaire et permettre ainsi une lutte contre la stratification législative ¹⁰. La directive relative à l'étiquetage des denrées alimentaires ¹¹, modifiée à de nombreuses reprises, constitue à ce propos un exemple emblématique. Cette directive est incontestablement un texte majeur de la législation alimentaire communautaire, dont l'application quotidienne se trouve compliquée par l'enchevêtrement de ses textes modificateurs. Une version consolidée de ce texte a été fort heureusement réalisée par les services de la Commission ¹² et une proposition de directive, portant codification de cet ensemble législatif, a été présentée ¹³.

¹ D. Simon, « La lisibilité du droit communautaire », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne - Mythe ou principe juridique ?*, précité, p. 106.

² Accord interinstitutionnel du 20.12.1994 *Méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs*, JOCE n° C 102 du 4.04.1996, page 2.

³ Il faut toutefois noter que la codification a été envisagée de longue date et a rencontré des fortunes diverses : Proposition de règlement du Conseil instituant une procédure de codification, JOCE n° C 99 du 20.11.1973, page 7.

⁴ Accord interinstitutionnel du 20.12.1994, *idem*, point 1.

⁵ S. Magnin, « La codification du droit communautaire », *AJDA*, 20.09.1997, pp. 678-683.

⁶ G. Isaac, « La codification du droit communautaire », *RTDE*, 1977, pp. 79-92.

⁷ Voir également : Communication de la Commission sur le programme *Simplifier la législation relative au Marché intérieur (SLIM)*, COM (96) 204 du 08.05.1996 ; ce programme a depuis lors été complété et évalué ; voir notamment : Rapport de la Commission sur les *résultats de la quatrième phase de SLIM*, COM (2000) 56 final du 04.02.2000. Les travaux portant sur la législation relative aux préemballages, fréquemment utilisés dans le domaine alimentaire, ont fait apparaître le besoin d'accroître les contrôles en vue de garantir l'exactitude des mentions relatives aux quantités vendues ; voir enfin : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Réexamen de SLIM : simplifier la législation relative au Marché intérieur*, COM (2000) 104 final du 28.02.2000.

⁸ La Commission a procédé à la consolidation informative de près de 180 actes de bases, ce qui représente environ 950 actes traités : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 1999, Ed. OPOCE, 2000, point 1007.

⁹ La Commission a adopté 8 propositions de codification impliquant l'abrogation de 131 actes législatifs : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 1999, précité, point 1006.

¹⁰ Pour l'état d'avancement de ces travaux voir : Rapport annuel de la Commission *Mieux légiférer*, COM (93) 545, COM (94) 533, CSE (95) 580, CSE (96) 7, COM (97) 626 du 26.11.1997.

¹¹ Directive 79/112, précitée.

¹² Voir : *Actes coordonnés – Denrées alimentaires*, Ed. OPOCE, 1994, 724 pages.

¹³ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des

Dans le cadre de ses propositions relatives à la prochaine réforme de la Politique Agricole Commune, la Commission a par ailleurs pris fait et cause en faveur de l'abrogation pure et simple des règlements relatifs aux Organisations Communes de Marché pour les remplacer par des textes codifiés¹ et *a minima* la Commission tend à assurer la clarté et l'accès à l'ensemble des dispositions législatives agricoles grâce à une « *consolidation informelle* »².



A l'issue de ces développements, les deux modalités du droit à l'information se distinguent clairement : « *le droit de recevoir des informations [et] le droit d'accéder à l'information* »³. Au-delà de la réception d'informations et par là même de l'accès aux résultats des travaux des institutions et organes communautaires, un accès au déroulement même de ces travaux mérite d'être discuté. En effet, l'accès physique aux séances des organes communautaires est tout à fait décisif pour permettre une information complète des organisations de consommateurs⁴. Des progrès restent encore à faire, par exemple, dans le cas des comités scientifiques, dont les réunions sont « *généralement fermées au public* »⁵. Le Conseil des ministres soucieux, quant à lui, d'apporter un démenti aux allégations d'opacité de ses travaux a initié, depuis une réunion extraordinaire du Conseil des ministres de l'agriculture en date du mardi 31 mars 1998⁶, la pratique de débats ouverts retransmis par télévision à la presse et au public.

Par delà ces évolutions, la demande ultime porte sur la possibilité de peser sur l'issue des travaux normatifs. Le fonctionnement même de la structure administrative est alors à revoir pour faire droit à cette demande.

Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (version codifiée), COM (1999) 113 du 14.04.1999 ; Avis du Comité Economique et Social sur la Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard – Version codifiée, 07.07.1999, JOCE n° C 258 du 10.09.1999, page 12 : avis favorable ; tout comme le Parlement européen en première lecture : Bull. UE 1/2-2000, point 1.3.35. Il faut préciser que la Commission avait préalablement tenté de procéder à cette codification, mais faute d'accord elle avait retiré sa proposition : Proposition initiale : SEC (89) 2151 du 20.12.1989.

¹ Agenda 2000 – *Quel avenir pour l'agriculture ?*, Fact-sheet, Commission européenne, Direction Générale de l'Agriculture, 1998, 16 pages, p. 15.

² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la simplification de la législation agricole, COM (1999) 156 final du 28.04.1999, page 5.

³ M. Hanotiau, « Le droit à l'information », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 1993, n° 13, pp. 23-56, sp. p. 23.

⁴ J. Söderman, « Towards a more open, social and human administration in Europe », *L'année européenne – 1998, Revue du Groupe des Belles Feuilles*, pp. 52-55.

⁵ J. A. Stein, « L'ouverture des comités de conseil scientifique », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE – Commission, Bruxelles, 1999, n° 39, pp. 13-22, p. 18.

⁶ Le débat portait sur les propositions législatives de l'Agenda 2000 concernant la Politique Agricole Commune alors approuvées par la Commission, Communiqué à la Presse, 7288/98 (Presse 91-G), page 1.

II. - La revendication d'un mode d'exercice interactif du droit à l'information

La sensibilité croissante des consommateurs à l'égard des questions relatives à l'alimentation accentue leur revendication d'une plus grande implication dans le processus décisionnel ¹. Peu à peu des formes de dialogue civil se structurent. Parallèlement, la mise en œuvre du principe de précaution a des conséquences sur le mode d'exercice du droit à l'information. Dans ce cadre, l'information doit en effet pleinement porter sur les risques potentiels et se doubler de la possibilité pour les consommateurs d'être associés au processus d'arbitrage qui conduit à définir le niveau de risque idoine et donc à trancher, en dernier lieu, entre les différentes orientations législatives proposées. La reconnaissance d'un rôle actif aux consommateurs s'exprime alors selon deux modalités distinctes qui sont : « *contribuer au débat ou intervenir dans le processus décisionnel* » ². La consultation (A) et la participation (B) apparaissent alors comme les prolongements du droit à l'information.

A. Du droit à l'information au droit d'informer

Les consommateurs ont besoin avant toute chose de s'auto-organiser ³ pour défendre collectivement leurs intérêts. Le traité d'Amsterdam a été l'occasion de reconnaître le droit à s'organiser ⁴ au bénéfice de l'ensemble des consommateurs. Le niveau de structuration de leur représentation reste cependant disparate entre les Etats membres ⁵ et est même minimaliste dans certains Etats, notamment septentrionaux.

La Communauté, à la recherche d'interlocuteurs identifiés, entend contribuer – y compris financièrement ⁶ – au développement d'organisations ou d'associations représentatives des consommateurs dans chaque Etat membre. Se pose alors la question de l'évaluation de leur représentativité. Certains critères peuvent être retenus comme « *le nombre d'adhérents, avoir pour seul ou principal objectif la défense des intérêts des consommateurs, l'indépendance par rapport aux milieux d'affaires* » ⁷.

¹ La Communauté entend répondre à cette demande. En effet trois axes structurent actuellement la politique en faveur des consommateurs : leur assurer un niveau élevé de sécurité et de santé, respecter pleinement leurs intérêts économiques et leur permettre de faire davantage entendre leur voix : Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs* – 1999-2001, COM (1998) 696 final du 01.12.1998 ; voir sur ce point : S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 175-196 : « L'influence du consommateur sur la production normative ».

² Rapport au Premier Ministre présenté par P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, 15.10.1999, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, 406 pages, p. 13.

³ Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs* – 1999-2001, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, page 7.

⁴ Article 153-1 CE.

⁵ G. Cotonnec, *La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages, sp. p. 14.

⁶ La Communauté s'est engagée à soutenir financièrement les actions inscrites dans le cadre général d'action en faveur des consommateurs, dont la structuration d'organisations représentatives, à hauteur de 112,5 milliards d'euros pour la période 1999-2003 : Article 1^{er}-4, Décision 283/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 25.01.1999 établissant un cadre général pour les activités communautaires en faveur des consommateurs, JOCE n° L 34 du 09.02.1999, page 1.

⁷ Article 1^{er}-3, Décision 2000/323 de la Commission du 4.05.2000 portant création d'un comité des consommateurs,

La reconnaissance de ce type d'organisations comme représentants collectifs des aspirations individuelles des consommateurs permet d'identifier des interlocuteurs susceptibles de s'impliquer dans un système d'échanges réciproques d'informations entre la société civile¹ et les institutions communautaires² : assurant ainsi une véritable traduction opérationnelle du droit de consultation.

Une forte revendication sociétale va en ce sens et les modalités de cette consultation sont diverses. Elles peuvent se traduire par un échange informel de données entre les multiples représentations d'intérêts installées à Bruxelles³ et les institutions, notamment la Commission. Les représentants d'intérêts particuliers n'hésitent pas, en ce sens, à présenter des propositions tout à fait audacieuses. Le *World Wide Fund for Nature* a, par exemple, suggéré en 1996, dans le contexte de la Conférence intergouvernementale, une révision totale des objectifs agricoles énoncés à l'article 33 CE et l'introduction des « *notions de qualité des aliments, de renouvellement des ressources, de protection de la nature et de l'environnement et de développement durable des zones rurales* »⁴. Instances de propositions et de pressions, les représentations d'intérêts sont également des interlocuteurs réguliers de la Commission auxquels cette dernière n'hésite pas à demander la réalisation d'expertises techniques, nécessaires à la préparation des propositions de textes.

Tout en restant informels, les échanges entre les « lobbies » et la Commission ont peu à peu été encadrés⁵. De plus, ces échanges se développent parallèlement à des procédures de consultation, quant à elles, institutionnalisées. La Commission s'est, en effet, entourée d'instances consultatives : notons qu'il revient à M. Sicco Mansholt – ancien Commissaire chargé de l'agriculture – d'avoir pour la première fois réuni des représentants des consommateurs⁶ dans le but de mieux cerner leurs attentes⁷.

JOCE n° L 111 du 09.05.2000, page 30 ; il faut noter le caractère obligatoire et cumulatif de ces conditions, alors même qu'une approche indicative valait précédemment : Annexe I, Décision 95/260 de la Commission du 13.06.1995 portant création d'un comité des consommateurs, JOCE n° L 162 du 13.07.1995, page 37 (abrogée par la Décision 2000/323, précitée).

¹ Avis du Comité économique et social sur *Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne*, 22-23.09.1999, JOCE n° 329 du 17.11.1999, page 30.

² - J. Nonon, M. Clamen, *L'Europe et ses couloirs, lobbying et lobbyistes*, Ed. Dunod, 1991 ;

- J. Rideau, « Les groupes d'intérêts dans le système institutionnel communautaire », *RAE*, 1993, n° 3, p. 49 ;

- M. Clamen, « Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence », *Regards sur l'actualité*, 1997, n° 230, pp. 3-12.

³ Près de 700 organisations pan-européennes à but non lucratif ont été enregistrées auprès de la Commission à la suite de l'envoi d'un questionnaire en 1996, sans pour autant que cela implique une quelconque reconnaissance officielle de la part de la Commission : *Répertoire des groupes d'intérêts*, Ed. OPOCE, 1996, 621 pages ; depuis lors ce répertoire est régulièrement mis à jour et compte 900 associations, Rapport général d'activité de l'Union européenne, 1999, point 985.

⁴ *Agence Europe*, 7.02.1996, n° 6661, p 15.

⁵ - Communication de la Commission *Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts*, 02.12.1992, JOCE n° C 63 du 05.03.1993, page 2 ;

- Voir également : Rapport du Parlement européen 11.06.1996 sur les groupes d'intérêts auprès du Parlement européen, PEdoc. A4-0200/96 ; Rapport du Parlement européen du 21.03.1997 sur le *code de conduite des représentants d'intérêts*, PEdoc. A4-0107/97.

⁶ Décision de la Commission du 25.09.1973 relative à la création d'un Comité consultatif des consommateurs, JOCE n° L 283 du 10.10.1973, page 18 ; souvent amendée depuis lors cette forme de représentation vaut toujours : voir en dernier lieu Décision 2000/323 de la Commission du 04.05.2000 portant création d'un comité des consommateurs, JOCE n° 111 du 09.05.2000, page 31.

⁷ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp.



L'échange d'informations et d'expériences est largement répandu et il doit, désormais, s'enrichir d'une dimension multidirectionnelle : du niveau national vers le niveau communautaire et réciproquement mais également entre organisations nationales. A ce titre, le Parlement européen encourage fortement la Commission à soutenir des « *projets pilotes visant à promouvoir et à favoriser la coopération entre organisations de consommateurs* »¹. Au-delà de la consultation de ces organisations, leur implication directe, lors de la prise de décision, serait l'étape ultime².

B. Du droit d'informer au droit de participer à la prise de décision

Le principe de participation³, qui sous la forme du principe de concertation tend à être un principe d'action retenu dans la conduite des services publics⁴, doit trouver à s'appliquer dans d'autres secteurs où l'intérêt général est en cause. Le cadre institutionnel communautaire est cependant peu malléable pour associer des acteurs non institutionnels lors du processus de décision. De nouvelles formes de participation sont alors à inventer⁵. La société civile joue, dans ce cadre, un rôle crucial et la Commission entend présenter des initiatives pour renforcer son implication lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de la Communauté « *afin d'assurer une représentation appropriée de la diversité sociale* »⁶ européenne : sans exclusive et en évitant l'émergence de conflits entre groupes sociaux.

Des structures *ad hoc* peuvent avec profit être constituées et un véritable partenariat avec les organisations non gouvernementales être développé⁷, tout particulièrement dans des

178-184 « La réforme du conseil consultatif des consommateurs ».

¹ Résolution du Parlement européen du 14.11.1996 sur la communication de la Commission *Plan d'action sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché intérieur*, PEdoc. A4-0355/96, JOCE n° C 362 du 02.12.1996, page 275.

² *Modes de participation et de délibération des citoyens sur les risques sanitaire*, ENA – Séminaire d'administration comparé, Promotion 1997-1999, (extraits), *Problèmes économiques*, 1999, n° 823, pp. 58-63.

³ N. Hervé-Fournereau, *L'entreprise et le droit communautaire de l'environnement*, Thèse pour le Doctorat en droit public, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, 1999, 524 pages, sp. pp. 465-470 : « Un droit à la participation minimale, corollaire naturel du droit d'accès à l'information ».

⁴ F. Moderne, « Analyse comparative des notions de service public dans les Etats membres », in *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Ed. ASPE – Europe, Coll. ISUPE, p. 55.

⁵ L. Boy, « La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ? », *Les Petites Affiches*, 1997, n° 4, pp. 4-8 ;

- B. Chevassus-au-Louis, « L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ? », Conférence organisée par l'OCDE sur *La sécurité sanitaire des aliments issus d'OGM*, 28.02-01.03.2000, Edimbourg, OCDE, version 2.25/02/2000, 17 pages, sp. pp. 12-16 : « Le principe de précaution et la participation de la société civile » ;

- P.-B. Joly, G. Assouline, D. Kréziak, J. Lemarié, C. Marris, A. Roy, *L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France*, Ed. INRA, Grenoble, 2000.

⁶ Communication de la Commission *Objectifs stratégiques – 2000-2005*, COM (2000) 154 du 09.02.2000, page 4.

⁷ Document de discussion de la Commission *La Commission et les ONG : le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11 final du 18.01.2000 ; voir également l'expérience menée dans le secteur de la protection de l'environnement : Décision 97/872 du Conseil du 16.12.1997 concernant le programme d'action pour la promotion des organisations non gouvernementales européennes ayant pour but principal la défense de l'environnement, JOCE n° L 354 du 30.12.1997, page 25 ; Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *l'expérience acquise dans l'application de la Décision 97/872 relative à la promotion des organisations non*

domaines sensibles. Le développement des biotechnologies fait ainsi encore l'objet de vives controverses et « *la consultation et l'information du public* »¹ n'en sont que plus déterminantes. Le dispositif communautaire offre la possibilité aux Etats membres d'organiser la consultation de groupes représentatifs et plus largement du public². Ainsi est organisée la mise à disposition de l'ensemble des notifications préalables à la mise sur le marché d'un OGM³ et des rapports d'évaluation⁴. De plus, le droit de « *présenter des observations à la Commission* » est prévu pendant un délai de trente jours⁵.

Plus généralement, la mise en place de structures de discussion peut favoriser une définition « *collective du niveau acceptable* »⁶ d'un risque après avoir hiérarchisé les données disponibles. Une modification importante de l'organisation de l'une des étapes décisives de la gestion des risques⁷ serait alors apportée, allant vers un mode participatif de préparation de la prise de décision.

Quelle portée doit-on dès lors accorder à ce type de travaux ? A terme, l'acceptation générale de la supériorité des décisions élaborées de concert entre les représentants politiques issus du jeu démocratique et les représentants de la société dite civile devrait s'imposer. Ce travail conjoint rendra nécessaire la création « *[d']espaces de décision et d'apprentissage collectifs, qu'ils soient des jurys populaires ou des forums associatifs* »⁸. Des structures permanentes devraient également permettre un dialogue constant entre les représentants de l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire⁹. Les initiatives développées au niveau communautaire

gouvernementales européennes ayant pour but principal la défense de l'environnement, COM (2001) 337 final du 22.06.2001, volume I ; Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement, COM (2001) 337 final du 22.06.2001, volume II.

¹ J. Boudant, « L'encadrement juridique communautaire du risque biotechnologique », *AJDE*, 1991, n° 6, pp. 439-447, sp. pp. 446-447.

² Cette possibilité a été aménagée en matière d'OGM dès 1990 : « *lorsqu'un Etat membre l'estime approprié, il peut prévoir que des groupes ou le public seront consultés sur tout aspect de la dissémination volontaire envisagée* », Article 7, Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 8.05.1990, page 15 ; ce dispositif a été confirmé depuis lors : Article 9 « Consultation et information du public », Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

- Voir par exemple l'expérience française : Conférence de citoyens sur les plantes transgéniques organisée par l'office parlementaire d'évaluation, juin 1998 : Rapport au Premier Ministre présenté par P Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, 15.10.1999, Ed. La documentation française — O. Jacob, 2000, 406 pages, p. 64 ;

- S. Debruyne, « La « conférence de citoyens » sur les OGM », *Problèmes économiques*, 1999, n° 823, pp. 65-67 ;

- D. Boy, K. Donnet, P. Roqueplo, « Un exemple de démocratie participative : la récente « conférence de citoyens » sur les OGM », *Problèmes économiques*, (extraits), 1999, n° 823, pp. 67-75.

³ Article 13, Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

⁴ *idem*, Article 24 « Information du public ».

⁵ *idem*, Article 24-1.

⁶ P. Lascoume, « La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité », *L'année sociologique*, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 359-382, sp. pp. 375 et suivantes.

⁷ M. Sagoff, « Perceptions et pistes de gestion sociale des risques : le rôle révélateur des questions environnementales », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2000, n° 39, pp. 76-78.

⁸ G. Bertrand, « Quel bilan pour le traité d'Amsterdam ? », *L'année européenne — 1998, Revue du Groupe des Belles Feuilles* (entretien), pp. 56-58, sp. p. 58.

⁹ J.-L. Fabiani, « Principe de précaution et protection de la nature », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Ed. Maison des sciences de l'homme — INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 297-309, sp. pp. 307-308 : « Précaution et démocratie scientifique : une question ouverte ».

au titre du dialogue social, sans être *ipso facto* transposables, peuvent constituer des sources d'inspiration¹. Pourra-t-on évoquer un jour un « partenariat alimentaire » comme nous pouvons parler de « partenariat social » ?

Le mode de conduite des travaux de ce type d'instances de discussion pourrait s'inspirer des techniques développées dans le domaine de la protection de l'environnement² et notamment en matière de gestion patrimonialisée des milieux³. Tous les acteurs d'une zone, sur laquelle de fortes pressions écologiques s'exercent, sont alors réunis en présence d'une tierce partie, tel un modérateur. Cette personne recueille les positions de toutes les parties et élabore un rapport de synthèse. De telles démarches, qui relèvent de l'audit patrimonial, permettent bien souvent de lever des inhibitions, des non-dits et d'élaborer de véritables démarches fondées sur l'idée de partenariat, sous-tendues par une confiance réciproque retrouvée pour assurer la perpétuation de leur patrimoine commun.



Un exercice complet du droit à l'information repose sur la mise en œuvre simultanée de plusieurs droits : droit à l'éducation, droit à la représentation et à la participation. Cette approche multidimensionnelle du droit à l'information tend à favoriser l'égalité entre les consommateurs et à améliorer le fonctionnement quotidien de la Communauté. Elle repose sur un droit à l'information démultiplié et passant par le droit d'être informé, entendu, d'informer, de participer voire même de négocier.

Le droit à l'information revêt alors bien un rang particulier au sein des prérogatives dont les consommateurs sont titulaires. Des auteurs ont même envisagé d'ériger certains des attributs du droit à l'information, notamment le droit d'accéder aux documents administratifs⁴, au

¹ E. Franssenand, A. T. J. M. Jacobs, « The question of representativity in the European social dialogue », *CMLRev.*, 1998, pp. 1295-1312.

² - G. Monédiaire, « L'Union européenne et l'environnement : aspects des politiques de l'information et de la participation », Colloque — CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 671-687 ;

- M. Prieur, « Environnement : l'émergence d'un droit de savoir », *Problèmes économiques*, 1996, n° 773-774, pp. 80-85.

- Proposition de décision du Conseil relative à la signature par la Communauté européenne de la convention de la CEE/NU sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, COM (1998) 344 final du 02.06.1998.

³ Avis du Comité économique et social sur la *Proposition de règlement du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit*, JOCE n° C 209 du 22.07.1999, page 43 ;

- Voir également : F. Ost, *La nature hors la loi*, Ed. La découverte, 1995, 346 pages ; C. Larrère, *Du bon usage de la nature*, Ed. Alto-Aubier, 1997, 355 pages.

⁴ - Voir sur ce point : G. Cohen-Jonathan, « La transparence dans la Convention européenne des droits de l'Homme », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne — Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 197-253, sp. pp. 206-209 : « le droit d'accès à l'information » ;

- La jurisprudence de la CEDH mérite également d'être visée sur ce point. En effet, dans une affaire portant sur l'accès à des informations relatives à la protection de l'environnement, la commission européenne des droits de l'Homme a plaidé en faveur d'une lecture extensive des dispositions de la CEDH pour reconnaître le droit aux individus de demander des informations aux autorités publiques. Elle justifie en ces termes sa position : « [on] ne saurait [...] négliger l'importance que, dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus, revêt désormais l'information du public » : Rapport de la commission, 29.96.1996, page 12, point 43. La Cour européenne des droits de l'Homme a, quant à elle, maintenu une lecture classique de l'article 10 de la CEDH. Elle n'en a pas moins donné satisfaction aux requérants mais en

rang de droit fondamental ¹. Ce droit relèverait alors de la « *troisième génération des droits de l'Homme* » ². Leurs opinions ont préfiguré les termes de la Charte des droits fondamentaux ³.



Marqué par une forte dimension évolutive, le système communautaire perçoit désormais davantage les consommateurs comme de véritables acteurs ⁴, rompant ainsi avec une analyse largement passéiste qui voyait dans le consommateur un sujet. Une telle évolution explique que la satisfaction des aspirations consuméristes soit devenue une priorité politique, traduite par différents instruments juridiques et concrétisée par la reconnaissance effective des droits à l'information et à la protection de la santé qui « *sont intimement liés : l'information participe de la sécurité ; la sécurité suppose une information préalable* » ⁵. Ces droits subjectifs individualisés confortent ainsi l'ensemble du droit de la consommation. L'effectivité de cette reconnaissance dépendra cependant *in fine* de la qualité de la sanction de ces droits : leur protection est ainsi une étape décisive de la rénovation du statut de l'alimentation.

se fondant, assez curieusement, sur l'article 8 de la CEDH relatif à la vie privée et familiale, dont elle a une interprétation extensive : CEDH, 26.03.1985, X et Y / Pays-Bas, série A, n° 91, point 22 (la protection de l'intégrité physique et morale des personnes entre dans le champ de cette disposition) : CEDH, 19.02.1998, *Anna Maria Guerra et 39 autres / Italie* ;

- Pour un commentaire de cette décision voir : S. Maljean-Dubois, « La Convention européenne des droits de l'Homme et le droit à l'information en matière d'environnement », *RGDIP*, 1998, n° 4, pp. 995-1021.

¹ - D. Yernault, « Libertés classiques et droits dérivés : le cas de l'accès aux documents administratifs », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 1996, n° 26, pp. 211-227, sp. pp. 224-227 : « L'accès aux documents administratifs, un droit fondamental ? » ;

- D. M. Curtin, « Citizens' fundamental right of access to EU information : an evolving digital passepartout », *CMLRev.*, 2000, pp. 7-41 ;

- P.-A. Feral, « L'accès du public aux documents des institutions communautaires : la consécration d'un droit fondamental de l'Union européenne », *Revue Europe*, juillet 2001, n° 7, pp. 5-7.

² A. Holleaux, « Les lois de la troisième génération des droits de l'Homme », *Revue française d'administration publique*, 1980, p. 46.

³ Article 42, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 07.12.2000, Nice, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

⁴ Voir par exemple : TPI, 27.01.2000, *Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) / Commission des Communautés européennes*, aff. T-256/97, *Rec. p. II-101* : le Tribunal a reconnu la qualité de partie à une association de consommateurs afin de lui permettre d'assurer la prise en compte des intérêts qu'elle représentait ; la Commission défendait une position autre en ne voyant dans les consommateurs que de simple utilisateurs ;

- Voir également R. Rochefort, « Le consommateur entrepreneur », *Problèmes économiques*, 1999, n° 816, pp. 49-52 : l'auteur met en évidence la transformation de certains signifiants de l'acte de consommation : à côté de la demande de « assurance », le consommateur souhaite également pouvoir participer aux grands arbitrages dont les solutions conditionnent ensuite sa vie quotidienne.

⁵ M. Luby, « Politique communautaire de protection des consommateurs — Commercialisation des produits », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2012, 1996, point 2.

CHAPITRE II

LA PROTECTION DES DROITS RECONNUS, CONDITION DETERMINANTE D'UN STATUT JURIDIQUE

La protection des intérêts économiques des consommateurs est d'ores et déjà en passe d'être assurée¹. L'accent doit désormais être mis sur la protection de leurs intérêts non économiques. Actions non juridictionnelles et recours contentieux sont alors disponibles et se complètent au bénéfice des particuliers. Ces derniers peuvent ainsi recourir au Médiateur², exercer leur droit de pétition³ ou encore déposer une plainte auprès des services de la Commission⁴. A côté de ces modes non juridictionnels de résolution de différends⁵, d'autres mécanismes – inscrits « *dans le droit fil de la politique des consommateurs* »⁶ – sont, quant à eux, destinés en amont à garantir la sécurité des produits⁷. Ces mécanismes préventifs contribuent directement au bon fonctionnement du Marché intérieur⁸ et au juste respect des droits reconnus aux consommateurs, notamment en tendant à prévenir toute évolution pathologique de rapports juridiques préexistants (Section 1). Toute situation contentieuse n'étant pas pour autant exclue, la sanction du droit à la protection de la santé et à l'information peut imposer *in fine* de recourir à des mécanismes juridictionnels. L'objectif

¹ P. Renouf, *La protection des intérêts des consommateurs en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 203 pages.

² - Article 21-alinéa 2 CE ; Article 195 CE ;
- A. Pliakos, « Le médiateur », *CDE*, 1994, pp. 563-606.

³ Article 21-alinéa 1 CE ; Article 194 CE.

⁴ Plus généralement, un droit de communication écrite est reconnu à tout citoyen à l'égard des institutions et organes communautaires, qui ont tous l'obligation d'adresser une réponse à l'auteur du courrier : Article 21-3 CE (rédaction postérieure au traité d'Amsterdam).

⁵ Les conditions de mise en œuvre des voies d'action non juridictionnelles ne présentent pas de particularités dans le secteur alimentaire ; voir : S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 199-204 « Les moyens non judiciaires ».

⁶ B. Lorz, « La proposition de Directive concernant la sécurité générale des produits : élément central d'une approche intégrée de la sécurité des produits », *Revue européenne de droit de la consommation*, 1991, n° 3, pp. 129-138, sp. p. 129.

⁷ Voir sur ce dispositif : D. Charles Le Bihan, « Le régime communautaire de la sécurité des produits dans le cadre de l'achèvement du Marché intérieur et de la Politique des consommateurs », Colloque – Barreau de Nantes, 17.11.1994, actes reprographiés, 17 pages.

⁸ Mémoire de la Présidence française de l'Union européenne sur les sanctions aux violations du droit communautaire et son application effective, janvier 1995, *RMUE*, 1995, n° 1, pp. 231-235.

ultime est alors bien d'assurer l'application effective des dispositions communautaires grâce, à la fois, au « *développement de la coopération administrative entre les différents responsables de la mise en œuvre des règles communes et [à] la mise à disposition de voies de recours efficaces* »¹. Ces dernières s'exercent alors au niveau national – subsidiairement au niveau communautaire – et permettent aux consommateurs d'exercer pleinement leur droit d'ester en justice² (Section 2).

SECTION 1 : La consolidation communautaire de mécanismes préventifs

Il revient, par essence, aux autorités publiques d'assurer le respect de la législation : elles exercent alors une compétence de nature régaliennne. Une organisation spécifique du mode d'exercice de cette compétence – associant les Etats membres³ et la Commission⁴ – s'est imposée dans le cadre communautaire. Les différents échelons impliqués se doivent dès lors de disposer des « *structures administratives appropriées* »⁵ au regard du schéma qui prévaut depuis le 1^{er} janvier 1993. La réalisation du Marché intérieur fondée sur la suppression des frontières physiques et immatérielles entre les Etats membres a, en effet, entraîné une nouvelle localisation des opérations matérielles de contrôles officiels. Désormais, le transfert de marchandises d'un Etat membre à l'autre ne constitue plus le fait générateur des contrôles en raison de la dématérialisation de ces frontières. De tels contrôles sont réalisés, en matière vétérinaire⁶ et phytosanitaire⁷, dans l'Etat d'élaboration du produit et, par la suite, les livraisons sont effectuées librement sur l'ensemble du territoire communautaire : seuls des « *contrôles par sondage et non discriminatoires* »⁸ des marchandises peuvent être diligentés par l'Etat de destination. Les produits originaires d'Etats tiers, quant à eux, bénéficient du

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *le rôle des sanctions pour la mise en œuvre de la législation communautaire dans le domaine du Marché intérieur*, COM (95) 162 final du 03.05.1995, sp. p. 1.

² V. Tallec, *Droit communautaire et protection des intérêts juridiques des consommateurs*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1998, 100 pages, sp. pp. 59 et s.

³ Article 10 CE : « *les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions* ».

⁴ Article 211-1^{er} tiret CE : la Commission « *veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions* ».

⁵ Rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. II. - « *Recommandations pour l'avenir* », page 47, point 2.1.

⁶ Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 395 du 30.12.1989, page 13.

⁷ Directive 91/683 du Conseil du 19.12.1991 modifiant la Directive 77/93 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les Etats membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux, JOCE n° L 376 du 31.12.1991, page 29.

⁸ Article 5-1-a), Directive 90/425 du Conseil du 26.06.1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 224 du 18.08.1990, page 29.

même principe de libre circulation dès lors qu'ils sont mis en libre pratique. L'Etat réceptonnaire de ces produits est donc seul responsable des opérations de contrôle¹ lors de l'entrée² de ces produits sur le territoire communautaire³, opérations qui conditionnent ensuite leur aptitude à circuler librement. La confiance réciproque des autorités nationales est dès lors déterminante pour assurer le bon fonctionnement du Marché intérieur.

Longtemps conçus selon une logique de sanction *a posteriori*, les contrôles officiels, toujours teintés de ce fait d'une dimension dissuasive⁴, doivent également viser l'anticipation et donc la prévention⁵ des dysfonctionnements dans l'application du droit alimentaire, susceptibles d'altérer la protection dont les consommateurs sont en droit de bénéficier. La volonté affichée par les autorités politiques communautaires de restaurer la confiance des consommateurs dans les produits alimentaires, à la suite des insuffisances constatées face à la zoonose d'encéphalopathie spongiforme bovine, doit se matérialiser en ce sens.

Cette logique doit accentuer le développement de relations novatrices entre autorités publiques et opérateurs économiques : il ne s'agit plus seulement de contrôler ces derniers dans le cadre de relations distanciées mais également de les amener à aller au-delà d'un respect passif de la législation en les incitant à développer des outils au service d'une application maximale du droit de l'alimentation⁶.

La pleine satisfaction de cet objectif nécessite un renforcement des contrôles officiels et parallèlement le développement de techniques destinées à améliorer le niveau de garantie du respect des exigences qui s'imposent aux opérateurs économiques. Les autorités publiques sont ainsi responsables de la bonne conduite des opérations de contrôle (I) et elles encouragent par ailleurs une implication accrue des opérateurs économiques pour les responsabiliser davantage (II).

¹ Il convient de préciser que les denrées alimentaires sont incluses parmi les produits susceptibles de faire l'objet de contrôles renforcés : Règlement 339/93 du Conseil du 08.02.1993 relatif aux contrôles de conformité des produits importés de pays tiers, aux règles applicables en matière de sécurité des produits, JOCE n° L 140 du 17.02.1993, page 1 ; Décision 93/583 de la Commission du 28.07.1993 établissant la liste des produits prévus à l'article 8 du Règlement 339/93 du Conseil, JOCE n° L 279 du 12.11.1993, page 39.

² L'apparition d'un problème d'hygiène alimentaire « *susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine* » sur le sol d'un pays tiers peut, quant à elle, conduire la Commission – de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre – à suspendre l'entrée de ce produit sur le territoire communautaire ou à fixer des conditions supplémentaires : Article 10-1, Directive 93/43, précitée.

³ - Directive 97/78 du Conseil du 18.12.1997 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, JOCE n° L 24 du 30.01.1998, page 9.

- Décision 96/742 de la Commission du 02.12.1996 établissant une liste des postes d'inspection frontaliers agréés pour les contrôles vétérinaires sur les produits et animaux en provenance des pays tiers, définissant les modalités des contrôles à effectuer par les experts vétérinaires de la Commission, JOCE n° L 338 du 28.12.1996, page 91.

⁴ Dissuader : « amener quelqu'un à renoncer à un projet, à faire quelque chose », *Le Robert*, 1993, 2551 pages.

⁵ Prévenir : « empêcher par ses précautions une chose fâcheuse ou considérée comme telle d'arriver », *Le Robert*, 1993, 2551 pages.

⁶ Voir en ce sens les travaux de la Commission, qui préconise l'adoption en particulier des mesures d'application selon des mécanismes de corégulation : Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 25.

I. - La structuration des contrôles officiels dans une logique préventive

« *La protection de la santé [du fait de] l'alimentation* » est la finalité première des contrôles officiels¹. La recherche d'efficacité impose qu'ils couvrent « *tous les aspects [de ce domaine], du traitement de l'alimentation animale à la préparation, au stockage et à la distribution des denrées concernées, en passant par les normes de santé et de bien-être dans les exploitations agricoles, sur les marchés et pendant le transport* »². Leur mise en œuvre concourt à l'identification de situations contraires aux prescriptions obligatoires qui s'imposent aux différents opérateurs économiques intervenant dans la chaîne alimentaire. Trois grands types d'opérations entrant dans le champ des contrôles officiels méritent d'ailleurs d'être distingués³. Les établissements de production font, tout d'abord, l'objet de contrôles qui relèvent d'une démarche de veille sanitaire et conditionnent la possibilité de fonctionnement de telles unités de production. Ils se soldent par la délivrance ou non d'un certificat d'agrément sanitaire. Ces établissements font ensuite l'objet de contrôles ponctuels sur place ou dits documentaires. Au-delà, les produits n'en sont pas moins soumis à une surveillance propre. De plus, tout accident alimentaire donne lieu à des investigations officielles et les données recueillies constituent des relevés épidémiologiques.

A côté des opérations coordonnées de contrôles *stricto sensu* menées aux niveaux national et communautaire (A), les autorités publiques diligentent également des missions d'inspection destinées à prévenir l'apparition ou la propagation de facteurs de risques liés à l'alimentation. Pour mener à bien ces opérations de prévention, les autorités nationales s'appuient sur des outils communs et sur des dispositifs d'auto-contrôles initiés par les entreprises (B).

A. La coordination des missions nationales et communautaires de contrôle

L'essentiel des fonctions de contrôle de la bonne application du droit alimentaire communautaire incombe aux Etats membres. Ils « *conservent [en effet] une responsabilité fondamentale* »⁴ en ce domaine (1). La Communauté, quant à elle, doit assurer l'homogénéité des opérations conduites au niveau national (2) et promeut la coordination de leurs modes de réalisation (3).

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au CES concernant *le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires*, COM (1998) 32 final du 28.01.1998, page 5.

² *idem*.

³ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, sp. p. 45.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au CES concernant *le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires*, COM (1998) 32 final du 28.01.1998, page 2.

1. Une compétence nationale de principe

Les compétences de contrôle sont exercées pour l'essentiel par des organismes nationaux désignés explicitement auprès de la Commission, par les Etats membres ¹. La Commission met, d'ailleurs, l'accent sur le fait que « *pour gagner définitivement la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, tous les Etats membres devront faire face à leurs responsabilités, notamment en matière de contrôle* » ². A ce propos, il a été reproché au Royaume-Uni ³ d'avoir fait preuve de « *laxisme* » ⁴ dans la conduite des contrôles tant en matière vétérinaire ⁵ qu'à l'égard du respect de l'embargo instauré à l'encontre des produits bovins d'origine britannique ⁶.

Ces dérives ont sans doute été amplifiées en raison de l'organisation complexe des contrôles vétérinaires, notamment dans le secteur de la viande et des produits à base de viande ⁷. Des mesures harmonisées valent, en effet, pour les produits destinés au marché communautaire ⁸ et la reconnaissance mutuelle des certificats nationaux de salubrité prévaut alors entre les différents Etats membres. En revanche, les contrôles relatifs aux produits destinés à chaque territoire national peuvent répondre à des dispositifs propres aux Etats et enfin des règles particulières s'imposent parfois pour les produits destinés aux marchés tiers. Les autorités nationales sont donc compétentes pour mener à bien l'ensemble des opérations de contrôle, quelle que soit la destination des produits, mais selon des exigences susceptibles de différer. Le maintien de régimes juridiques distincts – selon un critère géographique – introduit un facteur d'hétérogénéité, susceptible d'altérer la fiabilité des contrôles diligentés par les autorités nationales.

Un niveau maximal d'homogénéité des contrôles nationaux est cependant constamment recherché. L'encadrement communautaire relatif aux contrôles officiels impose ainsi aux Etats de surveiller, « *avec le même soin* » ⁹, les produits destinés à leur marché national et les

¹ Article 12, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1.

² Rapport consolidé final de la Commission européenne à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 du 20.10.1997, sp. p. I.

³ D'autres Etats membres n'ont pas été exempts de critiques : Rapport d'inspection vétérinaire présenté au Comité vétérinaire permanent : *Agence Europe*, 12.03.1997, n° 6932, page 12 ; voir également : Rapport sur une mission d'urgence effectuée en France au sujet de certaines mesures de protection contre l'ESB et la tremblante et, notamment, de la mise en œuvre des Décisions 94/381, 98/272 et 97/18 de la Commission : europa.eu.int/comm/dg24/health/vi/reports/france.

⁴ Rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A : « Résultats de l'enquête », p. 19, point 11.

⁵ Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, précitée.

⁶ Décision 96/239 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.

⁷ P. Deboyser, *Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires*, Ed. Story Scientia, Coll. Droit et Consommation, Bruxelles, 1989, 466 pages, sp. p. 239-242.

⁸ Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, précitée.

⁹ Article 2-2, Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23.

produits expédiés vers les autres Etats membres ¹. Pour ce faire les Etats membres sont tenus d'organiser un service national « *comportant toutes les fonctions de contrôle nécessaires* » ² et dont le financement peut être assuré en prélevant, par exemple, des redevances spécifiques ³. Les Etats membres exercent ainsi l'essentiel des compétences de nature à garantir au quotidien la qualité sanitaire des échanges intracommunautaires ⁴ et à permettre une réaction rapide lors de crises alimentaires ⁵. Dans de telles situations, il leur incombe d'informer leurs homologues de l'identification d'un risque sanitaire d'origine alimentaire. Il est alors indispensable de disposer de laboratoires d'analyses ⁶ adaptés et d'équipes d'investigations spécialisées en épidémiologie et « *dont la principale fonction [est] de réagir sans délai aux crises alimentaires, zoonitaires et phytosanitaires* » ⁷.

Le rôle crucial des Etats membres lors des opérations de contrôle, conduites par les autorités nationales, explique ainsi certaines inquiétudes quant à la capacité d'Etats, souhaitant adhérer à la Communauté, à disposer de structures de contrôle suffisantes et efficaces. La Commission ⁸ a d'ailleurs demandé à ces Etats de faire un effort tout particulier pour assurer la conformité de leurs législations à l'égard des dispositions communautaires tant dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire qu'en matière d'hygiène des produits alimentaires. La mise en place de structures administratives adaptées, chargées de l'application et du contrôle de ce corpus, sera décisive. Le fonctionnement fiable du Marché intérieur, fondé sur le

¹ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, sp. p 8.

² CJCE, 06.05.1982, *Baywa*, aff. jointes 146, 192 et 193/82, Rec. p. 1503.

³ Voir par exemple : Article 1-1-1^{er} tiret, Directive 85/73 du Conseil du 29.01.1985 relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille, JOCE n° L 32 du 05.02.1985, page 14, modifiée par : Directive 93/118 du Conseil du 22.12.1993, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 15 : « *les Etats membres veillent à percevoir une redevance communautaire pour les frais occasionnés par les inspections et contrôles sanitaires des viandes visées par différentes directives communautaires* » ; pour la contestation d'une telle perception voir : CJCE, 09.09.1999, *Anton Feyrer and Landkreis Rottal-Inn*, aff. C-374/97, Rec. p. I-5153.

⁴ - Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23, complétée par : Directive 93/99 du Conseil du 29.10.1993 relative à des mesures additionnelles concernant le contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 290 du 24.11.1993, page 14.

- Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 395 du 30.12.1989, page 13 :

- Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1 ; cette directive minimale s'applique à défaut de textes spécifiques, il en existe pour la viande fraîche, la viande de volaille, les produits à base de viande, la viande hachée, les préparations de viande, le lapin, le gibier d'élevage et le gibier sauvage, le poisson, les coquillages, les œufs et les ovoproduits, le lait et les produits laitiers.

⁵ Voir par exemple les dispositions de base en matière de police sanitaire : Directive 64/433 du Conseil du 26.06.1964 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, JOCE n° 121 du 29.07.1964, page 2012 ; Directive 64/432 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, JOCE n° L 121 du 29.07.1964. Ce dernier texte est actuellement en cours de modification : Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques présents dans la chaîne alimentaire, et modifiant les Directives 64/432, 72/462 et 90/539 du Conseil, COM (2001) 452 final du 01.08.2001, p. 43.

⁶ L'analyse peut se définir comme « *une technologie, c'est-à-dire une combinaison optimale de moyens dont le but est d'obtenir des informations objectives sur les produits et les procédés* » : H. Chaveron, « Contrôle analytique et réglementations : nécessaires interactions mais difficile adéquation », *EFLR*, 1993, n° 1-2, pp. 107-118, sp. p. 109.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au CES concernant *le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires*, COM (1998) 32 final du 28.01.1998, page 5.

⁸ Communication de la Commission *Agenda 2000*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997.

principe de libre circulation des marchandises, en dépendra largement. En effet, « on voit bien, [par exemple] dans le cas de la Directive relative à l'hygiène, que le rôle des Etats membres ne se limite pas à celui de contrôle mais participe activement au fonctionnement du Marché intérieur »¹.



L'exercice de compétences de contrôle par les Etats membres est essentiel en vue du bon fonctionnement du Marché intérieur et il se déploie dans un cadre associant étroitement les autorités nationales compétentes à la Commission², cette dernière étant chargée du contrôle des contrôleurs nationaux.

2. Le rôle de « superviseur » de la Commission

Malgré l'ampleur des missions de contrôle relevant de la compétence des Etats membres, les autorités communautaires ne sont pas pour autant dépourvues de toute compétence. La Commission, investie d'une mission générale de surveillance³, l'exerce notamment à l'égard des autorités nationales de contrôle⁴. L'intensification des échanges de produits alimentaires, consécutive à la réalisation du Marché intérieur, a rendu d'autant plus déterminantes ces opérations de contrôle diligentées par l'autorité communautaire⁵. Ces dernières n'ont cependant pas vocation à se substituer aux contrôles nationaux. Il serait d'ailleurs tout à fait illusoire pour la Commission de tenter de garantir, par elle-même, l'application sans faille du droit communautaire sur l'ensemble du territoire⁶.

Ainsi, le rôle de la Commission consiste, avant tout, à contrôler⁷ et à évaluer⁸ les structures nationales de contrôle officiel, et non à contrôler systématiquement l'ensemble des

¹ C. Le Foll, *Subsidiarité et politique de normalisation des denrées agro-alimentaires*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 198 pages, sp. p. 102.

² Considérant 11, Directive 93/99 du Conseil du 29.10.1993 relative à des mesures additionnelles concernant le contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 290 du 24.11.1993, pages 14.

³ - Article 211-1^{er} tiret CE ;

- Voir notamment : Résolution sur le rôle de la Commission dans le contrôle de l'application du droit communautaire dans les Etats membres, JOCE n° C 343 du 31.12.1985, page 8.

⁴ Décision 98/139 de la Commission du 04.02.1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission dans les Etats membres, JOCE n° L 38 du 12.02.1998, page 10 ; en ce qui concerne les contrôles dans les pays tiers, la responsabilité de leur organisation incombe à titre principal à la Commission, en collaboration avec les Etats membres : Décision 98/140 de la Commission du 04.02.1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission dans les pays tiers, JOCE n° L 38 du 12.02.1998, page 14.

⁵ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, sp. p. 1.

⁶ En effet, les 15 000 fonctionnaires de la Commission ne peuvent pas assurer sur le territoire communautaire, « les missions que près de 98 000 gendarmes, 140 000 policiers et 30 000 douaniers remplissent sur le seul territoire français » : M. Le Solleu, « Subsidiarité judiciaire et sanctions », *RAE*, 1998, n° 1-2, pp. 108-112, sp. p. 108.

⁷ Décision 98/138 de la Commission du 04.02.1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission dans les Etats membre, JOCE n° L 38 du 12.02.1998, page 10.

⁸ - Rapport de la Commission sur la deuxième phase de visites effectuées par les services de la Commission dans les Etats membres en application de l'article 5 de la Directive 93/99 du Conseil en vue de l'évaluation des systèmes nationaux de contrôle officiel des denrées alimentaires, COM (1999) 751 final du 12.01.2000 ;

- Report on the initial visits by the Commission's services to the Members States pursuant to Article 5 of Council

établissements des Etats membres ¹. Il s'agit en définitive d'assurer l'égalité des opérateurs économiques et des consommateurs devant les contrôles officiels nationaux et, dès lors, toute insuffisance détectée doit être combattue.

La commission d'enquête relative à l'encéphalopathie spongiforme bovine a, à ce titre, identifié des lacunes préjudiciables ² dans la conduite des opérations communautaires de surveillance prévues pour garantir l'homogénéité des contrôles menés par les autorités nationales. Depuis lors des procédures renforcées sont appliquées. La conduite opérationnelle de ces dernières relève de la compétence de l'Office Alimentaire et Vétérinaire – rattaché à la Direction « Protection des consommateurs et de leur santé » de la Commission européenne. Il a notamment pour mission de procéder à l'audit des organismes nationaux de contrôle ³ et il doit, pour ce faire, « *tenir compte des principes définis dans la norme EN 45004 [relative aux] critères généraux pour le fonctionnement de différents types d'organismes procédant à l'inspection* » ⁴.

Les inspecteurs communautaires – rattachés à cet Office – peuvent également être amenés à intervenir ponctuellement pour lutter contre des fraudes alimentaires de dimension communautaire, pour lesquelles une action cloisonnée est peu efficace, et à exécuter des missions d'inspection sur place ⁵. Ainsi, les services de la Commission directement chargés de lutter contre les pratiques frauduleuses ⁶ et ceux en charge de la gestion des questions vétérinaires et alimentaires ont été directement impliqués dans la lutte contre les trafics illicites de farines et de viandes britanniques ⁷.

A la lumière des dernières crises sanitaires d'origine alimentaire, une réflexion d'ensemble doit être engagée sur la nécessité de renforcer les structures communautaires de contrôle. En

Directive 93/99 with a view to evaluating the national systems for the official control of foodstuffs, COM (1998) 37 final du 11.02.1998.

¹ Les inspecteurs communautaires peuvent d'ailleurs procéder à des contrôles directement dans les entreprises seulement à la suite d'informations communiquées par les autorités nationales et avec leur accord formel.

² La commission d'enquête a dénoncé l'absence d'inspections communautaires en relation avec l'ESB dans les abattoirs britanniques entre 1990 et 1994 : Rapport de la commission d'enquête du Parlement européen sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, Chapitre 1 « Résultats de l'enquête », sp. pp. 14-15.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social concernant *le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires*, COM (1998) 32 final du 28.01.1998, page 5.

⁴ *idem*, page 6.

⁵ L'Office alimentaire et vétérinaire a, par exemple, effectué des missions d'inspections portant sur les règles d'hygiène appliquées dans les abattoirs ; après avoir relevé de « *graves lacunes* », l'Office souligne les progrès réalisés. « *En attendant les résultats d'une dernière inspection de contrôle en France, le dossier d'infraction ouvert à l'encontre de cet Etat membre reste [cependant] ouvert* » : Dix-huitième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001, point 2.14.1, p. 122.

⁶ L'Office européen de lutte anti-fraude est désormais compétent en ce domaine. Il est chargé de protéger les intérêts financiers de la Communauté – notamment dans le domaine agricole et de l'action structurelle – et de lutter contre tous agissements des opérateurs économiques violant les dispositions communautaires. Il peut pour cela diligenter des enquêtes externes en toute indépendance : Décision 1999/ 352 de la Commission du 28.04.1999 instituant l'Office européen de lutte anti-fraude, JOCE n° L 136 du 31.05.1999, page 20 ; Règlement 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25.05.1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte anti-fraude, JOCE n° L 136 du 31.05.1999, page 1 ; voir enfin Communication de la Commission *Protection des intérêts financiers des Communautés – Lutte antifraude : Pour une approche stratégique globale*, COM (2000) 358 final du 28.06.2000.

⁷ Discours de Madame le Commissaire E. Bonino devant la commission temporaire de suivi des recommandations consécutives à la crise de l'ESB, 15.10.1997, www.europa.eu.int.

effet, face à l'hétérogénéité des pratiques administratives susceptibles de parasiter la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement du Marché intérieur, il peut apparaître opportun de privilégier une gestion directe de certains pans du droit alimentaire par la Commission plutôt qu'une gestion confiée aux organismes nationaux ¹.



L'action de la Commission vise à contrôler les autorités nationales. Elle cherche également à développer une réelle solidarité ² entre la Communauté et les Etats membres. En effet, les missions de contrôle qui incombent aux Etats membres sont d'une ampleur considérable et « *elles doivent s'exercer dans un climat de confiance mutuelle qui ne sera pas atteint sans coopération et coordination* » ³, de façon comparable aux nécessités liées à la mise en œuvre du droit communautaire.

3. Une coordination communautaire des opérations nationales de contrôle

La Commission, gardienne du respect du droit communautaire, contribue au renforcement de la cohérence de l'activité des autorités nationales en créant les conditions d'une plus grande coordination de leurs activités. Dès les prémices des travaux d'harmonisation en vue de la réalisation du Marché intérieur, la Commission a aménagé des rencontres entre fonctionnaires nationaux ⁴, allant même jusqu'à développer un rapprochement d'une partie de l'enseignement théorique initial qui leur est dispensé ⁵. La Commission organise également des séminaires de formation continue destinés, par exemple, aux inspecteurs vétérinaires de plusieurs Etats membres afin de coordonner les modalités d'application de la législation communautaire ⁶. L'ensemble de ces dispositifs favorise la coopération administrative ⁷, le transfert d'expériences entre services nationaux et ainsi une forme de « *travail en réseau* » ⁸. L'objectif est « *de promouvoir une application effective du droit communautaire par les autorités de contrôle* » ⁹ en s'assurant, par exemple, que tous les fonctionnaires nationaux chargés du contrôle des produits alimentaires perçoivent, avec une réelle acuité, la dimension communautaire de leur fonction et qu'ils mettent en œuvre tous les moyens disponibles pour

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992, point 2.2.1.

² J. Vergnettes, « Rôle et pouvoir des réseaux de coopération administratif et de l'inspection communautaire », *Alimentalex – International Food Law Review*, 1995, n° 14, pp. 129-138, sp. p. 129.

³ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328, sp. p. 1301.

⁴ Communication de la Commission relative à *l'achèvement du Marché intérieur*, COM (87) 462 final du 13.10.1987.

⁵ Communication de la Commission relative à *l'application uniforme de la Directive 89/397 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires*, COM (90) 392 final du 13.09.1990.

⁶ Livre vert de la Commission relatifs aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final, 30.04.1997, sp. p. 52.

⁷ J. Vergnettes, « Rôle et pouvoir des réseaux de coopération administrative et de l'inspection communautaire », précité.

⁸ J.-P. Doussin, « Quelques réflexions sur le contrôle public dans les entreprises du secteur agro-alimentaire », *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1993, n° 74, pp. 29-35, sp. p. 34.

⁹ Mémoire de la Présidence française de l'Union européenne sur les sanctions aux violations du droit communautaire et son application effective – Janvier 1995, *RMUE*, 1995, n° 1, p. 231.

garantir un niveau équivalent quant au respect des exigences sanitaires. La confiance entre autorités nationales est alors favorisée et, en définitive, l'objectif ultime est de renforcer le sentiment de sécurité des consommateurs à l'égard des produits proposés à la vente.

La Commission dispose également d'informations statistiques ou autres relayées par les autorités nationales¹. Ces données sont indispensables pour évaluer puis comparer rapidement et aisément l'état sanitaire de l'ensemble du territoire de la Communauté. Cette tâche incombe à l'Office Alimentaire et Vétérinaire qui définit tous les ans², en se fondant largement sur les résultats nationaux et à la suite d'échanges de vues avec les délégations nationales au sein du Comité vétérinaire permanent, des domaines prioritaires devant faire l'objet d'un programme coordonné de contrôles menés par l'ensemble des administrations nationales. Il ne s'agit pas là d'harmoniser le mode opératoire des contrôles mais de déterminer des domaines communs d'investigation afin de disposer d'un tableau représentatif de la situation sanitaire communautaire.

Au-delà de ces seuls mécanismes de coordination, les prémices d'une nouvelle démarche plus ambitieuse affleurent. Dès 1989, le Parlement européen « *soulin[e] l'importance que revêt, en vue de l'instauration d'un système satisfaisant d'inspection des denrées alimentaires dans l'ensemble de la Communauté, la recherche d'une équivalence accrue entre les services d'inspection nationaux* »³. Au-delà des différences quant à l'organisation des services, le développement d'un socle commun d'exigences⁴ s'impose en effet pour contrecarrer toute conséquence négative liée à l'hétérogénéité des pratiques nationales⁵. Ainsi, l'élaboration de techniques communes de prélèvement et d'analyse contribue à satisfaire cet objectif⁶. Allant vers un approfondissement de ce type de démarches, il est désormais demandé à la Communauté et « *aux Etats membres [de] se doter de structures d'inspection et de contrôle de la sécurité alimentaire conformes aux normes internationales d'inspection* »⁷⁸. Il pourrait même être pertinent de favoriser l'instauration de contrôles croisés entre administrations

¹ - Décision 98/470 de la Commission du 09.07.1998 portant modalités d'application de la Directive 89/662 du Conseil en ce qui concerne les informations essentielles relatives aux contrôles vétérinaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1998, page 54 ;

- Voir également : Article 14, Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23.

² La Commission a adopté le 09.11.1992 la première recommandation, relative à la mise en œuvre d'un programme coordonné de contrôle officiel des denrées alimentaires — 1993, JOCE n° L 350 du 01.12.1992, page 85.

³ Résolution du Parlement européen sur *l'industrie alimentaire*, 14.04.1989, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 344, point 27.

⁴ Voir par exemple : Directive 85/591 du Conseil du 20.12.1985 concernant l'introduction de modes de prélèvement d'échantillons et de méthodes d'analyse communautaires pour le contrôle des denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 372 du 31.12.1985, page 50 ; Décision 2000/50 de la Commission du 17.12.1999 concernant les exigences minimales pour l'inspection des exploitations d'élevage, JOCE n° L 19 du 25.01.2000, page 51.

⁵ Rapport consolidé de la Commission européenne sur les suites de l'ESB, précité, sp. p. V.

⁶ A ce propos, les opérateurs économiques ont eu l'occasion de signaler que les disparités méthodologiques entraînent une application différenciée et inégale de sanctions en cas de violation de la Directive sur les hormones : Mémoire de la Présidence française de l'Union européenne sur les sanctions des violations du droit communautaire et son application effective, Janvier 1995, *RMUE*, 1995, n° 1, pp. 231-235, sp. p. 233.

⁷ Les normes de la série EN 45 000 sont dans ce cas tout à fait pertinentes. Elles fixent les exigences générales que doit appliquer un organisme d'inspection pour être reconnu au niveau national ou européen comme compétent et fiable pour le contrôle des produits.

⁸ Rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen en matière d'ESB présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, sp. II. - « Recommandations pour l'avenir », page 47, point 2.2-2).

nationales¹. Répondant à des standards communs et visant ainsi « *l'unicité méthodologique* »², cette évolution romprait avec la seule technique longtemps retenue et viendrait compléter le mécanisme de présomption d'équivalence des méthodes nationales d'analyse.



L'essentiel de la conduite des opérations de contrôle revient aux autorités nationales. Elles bénéficient pour cela d'un certain degré de liberté³ tout en voyant leurs activités désormais largement coordonnées, voire encadrées, au niveau communautaire. Cette plus grande coordination se double maintenant de la volonté d'assigner aux contrôles officiels une forte dimension préventive.

B. L'affirmation de la dimension préventive des contrôles officiels

Des dispositifs juridiques confortent la portée préventive des contrôles officiels (1), qui s'appuient désormais sur l'action des opérateurs économiques eux-mêmes (2).

1. La multiplication d'outils opérationnels

Au-delà de leur fonction coercitive, les contrôles officiels poursuivent également une fonction préventive. Il en est ainsi lors « *des contrôles publics – préalable à l'autorisation de mise sur le marché – qui consistent alors en un contrôle sur la conformité du produit aux prescriptions en vigueur* »⁴. Ces contrôles préalables valent, par exemple, pour les produits alimentaires issus de biotechnologies⁵ et ils s'inscrivent dans une démarche d'anticipation des risques susceptibles d'affecter la santé humaine.

Justifié par une même logique préventive, le champ d'action des contrôles officiels relatifs aux denrées alimentaires⁶ est large. Il ne se limite pas aux seuls produits finis, pour concerner tout à la fois : « *la production, la fabrication, l'importation, le traitement, l'entreposage, le transport, la distribution et le commerce* »⁷ des denrées alimentaires et,

¹ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, 30.11 et 01.12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, sp. p. 127 : suggestion proposée par M. Happart.

² H. Chaveron, « Contrôle analytique et réglementations : nécessaires interactions mais difficile adéquation », *EFLR*, 1993, n° 1-2, pp. 107-118, sp. p. 118.

³ Considérant 18, Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, précitée.

⁴ M. Luby, « Protection des consommateurs – Commercialisation des produits – Information, Sécurité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2012, 1996, point 157.

⁵ - Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15 ;
- Règlement 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 1.

⁶ Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23.

⁷ Article 4-3, Directive 89/397, précitée.

également, tous les composants mis en œuvre lors de ces différentes étapes : « *la matière première, les ingrédients, les produits semi-finis, les produits finis* »¹. La totalité de la chaîne alimentaire n'est pas pour autant concernée par cette directive-cadre. En effet, son champ d'application ne concerne pas les conditions de production des matières premières agricoles, à l'instar des dispositions relatives à l'hygiène des denrées alimentaires. Ces dernières visent « *toutes les mesures qui sont nécessaires pour garantir la sécurité et la salubrité des denrées. Les mesures couvrent tous les stades qui suivent la production primaire (celle-ci comprenant par exemple, la récolte, l'abattage et la traite)* »². Des dispositions spécifiques s'appliquent ainsi pour le secteur primaire, de même en matière d'alimentation animale³. Se pose alors la délicate question de l'articulation de ces différents régimes de contrôle dont la Commission a pleinement conscience. Elle a proposé en ce sens de simplifier⁴ et de rénover l'ensemble des dispositions légales en vigueur⁵. L'objectif poursuivi tend à appliquer à l'ensemble de la chaîne alimentaire des dispositions similaires en matière de contrôle et d'hygiène : les mécanismes propres au Marché intérieur – tels que le système HACCP⁶ – se trouvant alors étendus au secteur agricole.

Au stade de la commercialisation, pèse enfin sur les autorités publiques l'obligation⁷ de prévenir la mise sur le marché de tout produit alimentaire défectueux⁸, afin de garantir que seuls des produits dits sûrs soient légalement proposés à la vente et bénéficient alors du principe de libre circulation. Ces derniers sont définis comme « *tout produit qui, dans des conditions d'utilisation normales ou raisonnablement prévisibles, y compris de durée, ne présente aucun risque ou seulement des risques réduits à un niveau bas compatibles avec l'utilisation du produit et considérés comme acceptables dans le respect d'un niveau de protection élevé pour la santé* »⁹.

L'application de cette définition aux produits alimentaires suscite certaines réflexions. En effet, ces produits présentent une grande sensibilité microbienne et affirmer qu'ils ne présentent « *aucun risque* » pour la santé humaine est peu réaliste. Il en est ainsi pour des produits tels que la viande ou les fromages. Constitués, entres autres, d'organismes vivants

¹ Article 6-1, Directive 89/397, précitée.

² Article 2-1^{er} tiret, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, précitée.

³ Directive 95/53 du Conseil du 25.10.1995 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale, JOCE n° L 265 du 08.11.1995, page 17.

⁴ - Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur *la simplification de la législation agricole*, COM (1999) 156 final du 28.04.1999 ;

- Voir pour des propositions doctrinales en vue d'une codification ou d'une simplification de la législation relative à l'hygiène des denrées alimentaires : M. Fogden, « *European Community food hygiene legislation* », *EFLR*, 1994, n° 1, pp. 65-77.

⁵ Quatre propositions de règlements ont été en ce sens présentées au Conseil des Ministres de l'agriculture le 17.07.2000 : *Agence Europe*, 19.07.2000, n° 7761, page 13.

⁶ HACCP : Hazard Analysis Certification Control Points.

⁷ Ce dispositif communautaire organise une approche globale des problèmes de sécurité et il s'applique dès lors qu'il n'existe pas de régime spécifique : Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.

⁸ « *Sécurité générale des produits* », *Dictionnaire Permanent – Droit européen des affaires*, 1993, 2467 ; M. Luby, « *Protection des consommateurs – Commercialisation des produits – Information, Sécurité* », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2012, 1996.

⁹ Article 2-b), Directive 92/59, précitée.

susceptibles de se dégrader rapidement et de devenir alors pathogènes pour l'Homme, de tels produits ne peuvent cependant pas en être totalement exempts sous peine d'être dénaturés.

En revanche, la recherche d'un niveau de « *risque réduit* » est plus conforme aux caractères des produits destinés à l'alimentation. Dès lors, la suspicion d'un risque non encore probabilisable doit conduire les autorités publiques, conformément au principe de précaution, à adopter des mesures de nature à réduire la portée de ce risque, permettant alors d'accoler au terme « risque » l'adjectif « acceptable ».

Par ailleurs, la notion de « produit sûr » n'équivaut pas nécessairement à la notion de « produit apte à la consommation alimentaire ». En effet, un produit peut voir ses qualités organoleptiques altérées par une substance étrangère à sa composition normale sans pour autant devenir toxique ¹.

Par ailleurs, une démarche de prévention impose la diffusion des résultats de tout contrôle diligenté au niveau national. En effet, ils peuvent receler des informations susceptibles de mettre en évidence l'apparition d'un nouveau foyer de risques et par là même intéresser les autorités compétentes des autres Etats membres. Des réseaux d'échange d'informations assurent alors une communication des données en temps réel ². A l'instar de la large publication qui doit entourer les procédures d'évaluation des risques, les modalités opérationnelles des contrôles officiels puis les résultats obtenus doivent être divulgués au nom du principe de transparence ³ et assurer ainsi une large information des parties intéressées sur l'ensemble du territoire communautaire.

En ce sens, les services nationaux ont d'ailleurs la possibilité d'adresser, à leurs homologues, des demandes spécifiques d'informations. Celles-ci doivent respecter les principes posés par le Conseil des ministres soucieux d'instaurer un cadre communautaire pour ce type d'échanges – essentiel en vue « *d'un partenariat étroit entre les Etats membres* » ⁴. Les principes posés visent notamment à éviter toute bureaucratie supplémentaire : seules les demandes proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi sont ainsi recevables. Le traitement des données transmises doit, quant à lui, respecter le principe de confidentialité ⁵. Les demandes d'information sont de plus être formulées selon des standards communs ce qui renforce l'efficacité des mécanismes mis en place.

¹ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, sp. p. 10.

² - Voir par exemple le réseau informatisé de liaison entre autorités vétérinaires – ANIMO : Décision 90/425 du Conseil du 26.06.1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et de produits dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 224 du 18.08.1990, page 29.

- Décision 2000/287 de la Commission du 27.03.2000 identifiant les unités du réseau informatisé ANIMO et en fixant la liste et abrogeant la Décision 1999/717, JOCE n° L 98 du 19.04.2000, page 12 ;

- Voir également : Décision 2000/351 de la Commission du 03.05.2000 relative à la procédure de désignation d'un nouveau centre serveur commun au système informatique vétérinaire intégré, JOCE n° L 124 du 25.05.2000, page 61.

³ Communication de la Commission sur *la santé des consommateurs et la sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997.

⁴ Considérant 12-5, Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur *les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché intérieur*, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, page 1.

⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le *développement de la coopération administrative pour la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire dans le cadre du Marché intérieur*, COM (94) 29 du 16.02.1994.

Le développement de tels réseaux de surveillance, d'échanges d'informations et d'assistance mutuelle¹ suppose, entre les services nationaux et communautaires, un véritable esprit partenarial. Ce dernier devient tout à fait déterminant lors de crises alimentaires aiguës² : l'enjeu est alors d'endiguer toute propagation d'un risque identifié et des systèmes d'alerte rapide³ sont alors activés. Pour cela, chaque Etat membre est tenu, préalablement, de communiquer aux services de la Commission, à charge pour ces derniers d'en informer les autres Etats membres, les coordonnées d'un « point de contact » unique dont la mission est d'alerter les autorités communautaires dès l'apparition, par exemple, d'une zoonose sur leur espace de compétence et, en retour, d'assurer la diffusion d'informations en provenance d'autres Etats membres auprès de l'ensemble des services administratifs concernés de leur Etat.

La Commission, quant à elle, prévenue de l'apparition d'un facteur de risque alimentaire dans un Etat membre, convoque le Comité vétérinaire permanent. Au vu des résultats de ses travaux, elle peut décider du retrait d'un produit de l'ensemble du marché communautaire. Ce dispositif connaît cependant certaines faiblesses. En effet, son activation dépend de la seule diligence des autorités nationales et de leur appréciation du degré de gravité du danger identifié. Il a, ainsi, été reproché à la Belgique d'avoir réagi avec lenteur lors de la détection d'une contamination d'aliments destinés à des poulets⁴ par des traces de dioxine. De plus, il n'est pas fait obligation aux Etats membres d'informer la Commission de « foyers de dangerosité » localisés sur leur seul territoire⁵. Cette dernière notion a-t-elle d'ailleurs un sens au regard de l'intensité des échanges transnationaux ? La Commission, depuis lors, fait du renforcement de ce système une priorité⁶.

¹ Il existe, à ce titre, un mécanisme d'assistance mutuelle de coopération entre les Etats membres et la Commission : Règlement 1468/81 du Conseil du 19.05.1981 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer une bonne application des réglementations douanières ou agricoles, JOCE n° L 144 du 02.06.1981, page 1.

² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES relative à *la gestion des cas urgents dans le cadre de la mise en œuvre des règles communautaires* – Suivi du rapport Sutherland, COM (93) 430 final du 16.12.1993.

³ Le système initial, relatif aux denrées alimentaires, a été intégré au dispositif général mis en place par la Directive 92/59 sur la sécurité générale des produits : Décision 89/45 du 21.12.1988, JOCE n° L 17 du 21.01.1989 abrogée par la Directive 92/59, précitée.

⁴ - Les traces suspectes ont été identifiées le 26 avril 1999 et le système d'alerte rapide a été déclenché seulement le 27 mai 1999 : *Agence Europe*, 02.06.1999, n° 7476, page 10.

- A titre d'exemple, la Commission, à la suite d'un accord unanime du Comité vétérinaire permanent, a adopté dès le 3 juin des mesures de sauvegarde visant à ce que tous les produits alimentaires effectivement ou potentiellement contaminés par de la dioxine soient identifiés, retirés du marché et détruits : Décision 1999/363 de la Commission du 03.06.1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou animale, JOCE n° L 141 du 04.06.1999, page 24 ;

- La Commission a par la suite engagé un recours en constatation de manquement devant la Cour de justice contre la Belgique, *Agence Europe*, n° 7491 du 21-22.06.1999, page 15 ; en retour la Belgique a introduit un recours en annulation contre les Décisions 1999/368 et 1999/449 de la Commission, jugées discriminatoires : Affaire pendante C-295/99.

⁵ G. Cotonnec, *La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages, p. 89.

⁶ Voir sur ce point : Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs* – 1999-2001, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, p. 17 ; Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001, Chapitre « Système d'alerte rapide ».



Face aux failles mises en évidence dans l'organisation et la conduite des contrôles officiels, la dimension préventive doit dès lors être complétée par une nouvelle organisation des rapports unissant les autorités publiques et les opérateurs économiques. Un mode interactif doit prévaloir et ainsi l'implication de « *l'industrie alimentaire doit [permettre la mise] en place de systèmes efficaces de suivi et d'autodiscipline à tous les stades, pour assurer une production conforme à la législation [...] concernant la sécurité alimentaire* »¹.

2. L'implication décisive des opérateurs économiques

Le contrôle du respect des prescriptions relatives à l'hygiène des denrées alimentaires² ne repose plus seulement sur des contrôles officiels externes aux entreprises. Ces dernières ont désormais l'obligation d'identifier, de contrôler et de surveiller elles-mêmes les points critiques de leurs processus de production et également des circuits de distribution des produits³, notamment quant au respect de la « chaîne du froid ». Elles doivent ainsi diligenter des auto-contrôles⁴ et dès lors une approche préventive des risques d'origine alimentaire, fondée sur le système *Harmonised Hazard Analysis Critical Control Point*, est promue. Le mode opératoire suivi par les inspecteurs officiels est, de ce fait, réorganisé en fonction de cette évolution⁵. En effet, leurs missions se déroulent, désormais, principalement sous la forme de contrôles inopinés, centrés sur les points sensibles identifiés par les opérateurs.

Il revient ainsi aux autorités publiques, avant tout nationales, d'inciter les opérateurs économiques à honorer leurs obligations en se référant⁶ à des « guides de bonnes pratiques d'hygiène », sans pour autant que ces derniers acquièrent « *force de loi* »⁷ : les exploitants restent, en effet, toujours libres de s'y référer ou d'élaborer leurs propres référentiels. La rédaction de ces guides est elle-même encouragée par les autorités publiques. Ce travail revient aux représentants des branches professionnelles concernées, en association avec des représentants des autorités publiques et des consommateurs. Les instituts nationaux de normalisation peuvent accueillir le déroulement de ces travaux. Les prescriptions contenues dans un guide ne peuvent être scellées sans une consultation du milieu professionnel concerné et référence peut être faite aux codes d'usages internationaux recommandés en matière d'hygiène par le *Codex alimentarius*⁸.

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au CES concernant *le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires*, COM (1998) 32 final du 28.01.1998, page 2.

² Voir les prescriptions techniques en annexe, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, précitée.

³ Article 3, Directive 93/43, précitée.

⁴ F. Capelli, « Le contrôle des produits alimentaires sur le Marché unique européen et la responsabilité des contrôleurs », *RMCE*, 1996, n° 395, pp. 90-103, sp. pp. 94-96.

⁵ *idem*, pp. 90-103.

⁶ Article 5, Directive 93/43, précitée.

⁷ Considérant 9, Directive 93/43, précitée.

⁸ Article 5-2, Directive 93/43, précitée.

A l'issue des travaux d'élaboration des guides de bonne pratique d'hygiène, les Etats ont mission d'évaluer « *dans quelle mesure [les textes proposés] sont présumés satisfaire* » aux exigences du système HACCP¹. En cas d'approbation, le guide est transmis à la Commission qui le tient alors à la disposition des autres Etats membres². Empruntant au mécanisme d'extension des accords professionnels, tout en restant cependant d'application volontaire, les guides élaborés dans un Etat membre peuvent donc être repris dans un autre Etat ou bien servir de substrat en vue de l'élaboration, sous la conduite de la Commission, de « *guides européens de bonnes pratiques d'hygiène* »³. L'ensemble de ces guides sert *in fine* de « *références aux services de contrôle* »⁴.

Ces modalités participatives de contrôle des denrées alimentaires sont désormais en passe d'être étendues aux produits agricoles grâce, notamment, à l'extension du recours aux codes de bonnes pratiques à l'ensemble du secteur de production primaire⁵.



Parallèlement à l'approche répressive traditionnelle, les opérations de contrôle remplissent désormais une mission préventive tout à fait décisive. Les auto-contrôles, réalisés sous la responsabilité des opérateurs économiques, contribuent à cette évolution. Ils impliquent la mise en place d'une nouvelle organisation interne pour les entreprises. Le développement de ces auto-contrôles peut dès lors être une première étape susceptible de conduire à terme à la validation de procédures de certification, également encouragée par les autorités publiques. Les contrôles officiels menés par les autorités nationales – en collaboration avec les autorités communautaires –, d'une part, et la certification initiée par les professionnels⁶, d'autre part, contribuent conjointement à garantir la protection des droits des consommateurs.

II. - L'encouragement de la certification dans une logique participative

La certification vise à « *garantir une information objective des consommateurs [et] s'attache à l'évaluation et à l'amélioration de la qualité des produits* »⁷. Dès lors, les mesures officielles d'incitation en faveur d'un plus large recours à cette démarche dans le secteur agro-industriel s'inscrivent dans une logique de renforcement de la qualité des produits

¹ Article 5-4, Directive 93/43, précitée.

² Article 5-5, Directive 93/43, précitée.

³ Article 5-6, Directive 93/43, précitée.

⁴ F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes, *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 135.

⁵ Proposition de règlement présenté par la Commission au Conseil des Ministres de l'agriculture le 17.07.2000, *Agence Europe*, 19.07.2000, n° 7761, page 13.

⁶ Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, précitée.

⁷ D. Nguyen Thanh-Bourgeois, « Produits de qualité — Certificats de qualification — Labels agricoles et certificats de conformité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Agro-alimentaire, fasc. 510, 1992, point 2.

alimentaires, traduction opérationnelle du principe de prévention, et se fondent sur l'implication de la société civile. Une réalisation concertée¹ du Marché intérieur est alors envisagée. Une étape préalable vise à l'élaboration de référents – la normalisation – (A) dont le respect, sur une base volontaire, s'impose ensuite aux entreprises sous le contrôle d'une tierce partie – la certification (B).

A. La normalisation ou la structuration d'un corps de règles de référence

La normalisation ne s'est que lentement développée dans le secteur alimentaire (1) et constitue un mode novateur de création de référentiels (2).

1. Une lente introduction dans le secteur alimentaire

Le processus de normalisation² consiste à élaborer des normes : « règles non obligatoires, donc différentes des réglementations et des codes d'usages qui sont, eux, d'application obligatoire »³. Plus précisément, la norme répond à la définition suivante : « document écrit, accessible au public, établissant une règle du jeu évolutive concernant des lignes directrices ou des spécifications techniques, dont l'observation n'est pas obligatoire, élaboré par un organisme reconnu, dans un cadre faisant intervenir l'accord de toutes les parties concernées, destiné à une application répétitive et continue et visant à l'avantage optimal de la communauté dans son ensemble »⁴.

L'industrie agro-alimentaire est longtemps restée en dehors de ce processus largement implanté, par ailleurs, dans le secteur industriel⁵. En effet, les normes européennes « *servent largement de référence à la législation communautaire sur les produits industriels* »⁶. En revanche, beaucoup de réticences ont entouré le développement de ce processus dans le domaine alimentaire⁷ et différents facteurs explicatifs peuvent être avancés⁸.

La spécificité de l'industrie agro-alimentaire, en particulier la mise en œuvre de produits éminemment périssables, a favorisé un encadrement rigoureux de ce secteur par des

¹ Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché unique, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, page 1.

² J. Mc Millan, « Qu'est-ce que la normalisation ? », *RMC*, 1985, n° 284, pp. 93-98.

³ - Rapport Creyssel : « Pour une stratégie de Normalisation », *Enjeux*, tiré à part, n° 113, février 1991, p. 2 ;

- Le respect de ces critères de distinction est essentiel pour éviter les confusions fréquentes détectées entre les normes au sens strict et les réglementations techniques : B. Vaucelle, « Normes et Marché unique », *RAE*, 1996, n° 2, pp. 107-109.

⁴ Rapport dit Creyssel, précité, sp. p. 25 ; voir également pour une approche détaillée des critères distinctifs : F. Nicolas, J. Repussard, *Des normes communes pour les entreprises*, Ed. OPOCE, 1994, 279 pages, sp. pp. 14-17.

⁵ La normalisation est alors fréquemment utilisée pour définir des normes techniques de production destinées à garantir des produits sûrs et homogènes susceptibles de bénéficier de certificats de qualification ; voir sur ce point : D. Nguyen Thanh-Bourgeois, « Produits de qualité – Certificats de qualification, labels agricoles et certificats de conformité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 510, 1992, points 7 et s.

⁶ Communication de la Commission *Normalisation dans le cadre de l'économie européenne*, COM (91) 521 du 16.12.1991.

⁷ A. Le Guernic, *La Normalisation et la Certification des produits agro-alimentaires dans le cadre du Marché intérieur*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1993, 190 pages.

⁸ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 08.11.1985, p. 2.

dispositions contraignantes d'origine étatique, à l'instar de l'ensemble des questions ayant une incidence directe ou indirecte sur la santé publique. De plus, il existe dans certains Etats membres, par exemple en France, un foisonnement de référentiels techniques¹ comme des codes d'usages² ou encore des « para-normes »³. Les professionnels, disposant alors de spécifications techniques relatives à de nombreux produits, n'ont pas été incités à s'engager dans une démarche – la normalisation – jugée comme superfétatoire pour certains d'entre eux. Elle permet pourtant bien de fédérer un certain nombre de textes et de réaliser, de plus, « *la reconversion de la qualité alimentaire du réglementaire au consensuel et du national vers l'europpéen* »⁴.

Les consommateurs, quant à eux, sont attentifs aux évolutions qui affectent le secteur alimentaire⁵ et il faut mentionner que la notion de norme recèle, pour une part importante d'entre eux, une connotation négative renvoyant à l'idée d'uniformisation, voire de standardisation des produits.

Face à cette situation quelque peu figée, il convient de noter l'attitude offensive des institutions communautaires qui ont entendu encourager le processus de normalisation⁶ – y compris en le soutenant financièrement⁷ – et tout particulièrement en matière alimentaire. Ainsi, le Parlement européen « *insiste pour que les normes soient d'un niveau élevé et qu'elles accordent la priorité aux considérations ayant trait à la santé publique et à la sécurité* »⁸ et des « *initiatives de promotion de la normalisation sont envisagées en matière*

¹ P.-M. Vincent, « La certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspectives », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 263-279, sp. p. 267.

² Les codes d'usages sont définis comme des « *textes contenant des paramètres qualitatifs et quantitatifs, mis au point par les professionnels concernés et dont le respect a un caractère semi-obligatoire* ». Ils sont, le plus souvent, approuvés par les autorités publiques : P.-M. Vincent, « La certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspectives », précité, pp. 265 et 267.

³ Les « para-normes » sont des documents d'application facultative tels que des guides de bonnes pratiques de sécurité alimentaire ou encore des codes professionnels élaborés en dehors des instituts de normalisation : P.-M. Vincent, « La certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspective », précité, p. 268.

⁴ F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 142 ; voir également : Communication de la Commission relative à *Une approche globale en matière de certification et d'essai : les instruments de la qualité pour les produits industriels*, COM (89) 209 du 24.07.1989.

⁵ La normalisation serait alors rapidement associée à une démarche tendant à uniformiser les produits.

⁶ - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Harmonisation technique et normalisation : une nouvelle approche*, COM (85) 19 final du 31.01.1985 ;

- Résolution du Conseil du 07.05.1985 concernant une *nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation*, JOCE n° C 136 du 04.06.1985, page 1 ;

- Résolution du Conseil du 18.06.1992 concernant le *rôle de la normalisation européenne dans le cadre de l'économie européenne*, JOCE n° C 173 du 09.07.1992, page 1 ;

- Communication de la Commission sur *Une plus large utilisation de la normalisation dans la politique communautaire*, COM (95) 412 final du 30.10.1995 ;

- Rapport concernant *l'état d'avancement de la normalisation européenne*, Document de travail des services de la Commission, SEC (95) 2104 du 28.11.1995 ;

- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche*, COM (1998) 291 du 13.05.1998.

⁷ Il convient de noter à ce titre la passation de contrats entre la Commission et le Comité Européen de Normalisation : Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche*, précitée, page 16.

⁸ Résolution du Parlement européen du 11.07.1991 en matière de *normalisation, de certification et d'essais*, JOCE n° C 240 du 16.09.1991, page 208.

de normes liées [...] aux denrées alimentaires »¹ ; même s'il convient toujours de veiller, en raison des enjeux sanitaires existants, à un parfait équilibre entre les normes² – d'application volontaire – et les dispositions juridiques contraignantes, adoptées par une autorité publique.



Peu à peu réceptifs à ces encouragements, les opérateurs économiques du secteur alimentaire se sont engagés en faveur de l'élaboration de normes applicables à leur activité, initiant alors de nouveaux rapports juridiques.

2. Un mode alternatif de création de référentiels techniques

Le processus d'élaboration de normes repose à titre principal sur les professionnels du secteur concerné, tout en associant – le plus souvent à titre d'observateurs – des représentants des consommateurs et des autorités publiques. Il se déroule – concernant le secteur alimentaire – à la fois aux niveaux national³, européen⁴ et international⁵.

Des liens conventionnels unissent le Comité européen de normalisation et l'International Standard Organisation⁶. Ils sont sous-tendus par l'objectif de favoriser l'identité des standards internationaux et européens et d'éviter « la duplication des travaux de normalisation »⁷. Aux termes de l'Accord de Vienne, des normes internationales peuvent être reprises par le Comité européen de normalisation en tant que normes européennes⁸, favorisant ainsi l'articulation entre ces deux niveaux d'élaboration de normes.

La spécificité du processus de normalisation réside dans la recherche du plus large consensus entre les représentants directement impliqués dans les discussions et au-delà entre le plus grand nombre de partenaires grâce à la réalisation d'une enquête publique avant l'adoption définitive d'une norme. C'est, en effet, seulement à l'issue de ces différentes étapes que

¹ Commission et le Comité Européen de Normalisation : Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche*, précitée, page 28, point 74.

² J.-C. Fourgoux, J. Mihailov, « La normalisation en tant qu'instrument de la sécurité des consommateurs », in J. Ghestin (sous la direction de), *Sécurité des consommateurs et responsabilité du fait des produits défectueux*, Colloque – Faculté de droit Panthéon-Sorbonne, Paris, 06-07.11.1986, Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit privé, 1987, 236 pages, pp. 27-45.

³ - La normalisation présente des spécificités dans chaque Etat ; voir à ce sujet : H. Schepel, J. Falke, *Legal aspects of standardisation in the Member States of the EC and EFTA – Comparative report*, Ed. OPOCE, vol. 1, 2000.

- En France, l'Association Française de Normalisation est chargée, par exemple, de ces travaux : association régie par la loi de 1901, reconnue d'utilité publique et financée par l'Etat pour 30% de son budget.

⁴ Comité européen de normalisation.

⁵ L'International Standard Organisation regroupe des représentants d'organismes nationaux de normalisation et ses travaux débouchent sur la rédaction de normes de portée mondiale. Elles s'appliquent sur un territoire national dès lors que l'Etat concerné a procédé à la reprise de la norme en cause.

⁶ Accord de coopération technique entre l'ISO et le CEN, dit « Accord de Vienne », 1991 : F. Nicolas, J. Repussard, *Des normes communes pour les entreprises*, Ed. OPOCE, 1994, 279 pages, Annexe 10.

⁷ F. Nicolas, J. Repussard, *Des normes communes pour les entreprises*, op. cit., sp. p. 178.

⁸ Il en a été ainsi de la série de normes ISO 9000 qui organisent le système de « l'Assurance qualité » appliqué aux entreprises.

l'institut de normalisation impliqué – « *émanation des partenaires économiques* »¹ – valide la norme.

Au niveau communautaire, la Commission n'a pas souhaité accueillir des travaux de normalisation² pour contrecarrer d'éventuelles critiques quant à sa propension à s'immiscer dans le mode alimentaire propre à chaque Etat Membre. Le Comité européen de normalisation a alors organisé ces travaux, mettant en place un comité sectoriel – instance d'élaboration et de discussion des projets de normes³ – supplémentaire. Ces comités sont composés de représentants des instituts nationaux de normalisation⁴, qui mettent de plus à la disposition de l'organisme européen leurs experts. Depuis 1992, des organisations représentatives des intérêts socio-économiques, dont ceux des consommateurs, sont également associées aux travaux des comités techniques sectoriels – sans pour autant prendre part aux votes d'approbation des projets de normes organisés au sein de l'Assemblée générale. La Commission a d'ailleurs demandé au Conseil de confirmer « *sans équivoque l'importance du droit de représentation direct des organisations [de consommateurs] de niveau européen dans le contexte de la normalisation européenne* »⁵. Ces dernières sont soutenues, y compris financièrement⁶, afin d'assurer une complète représentation des intérêts des consommateurs de tous les Etats membres lors des travaux de normalisation⁷. Dans le cas contraire, les intérêts des seuls fabricants « *risque[raient] d'influencer les résultats* », notamment « *pour les normes liées à la législation communautaire et axées sur la sécurité* »⁸.

Des représentants de la Commission européenne et du secrétariat de l'Association de Libre Echange bénéficient, quant à eux, d'un statut de conseillers qui leur permet d'assister aux débats. A leur issue, une enquête publique est réalisée dans l'ensemble des Etats – membres du Comité européen de normalisation – afin de recueillir l'avis du plus grand nombre de professionnels. Le comité responsable de la rédaction de la norme en discussion élabore alors un projet final, qui doit être l'expression du plus large consensus possible. Ce dernier est

¹ F. Nicolas, J. Repussard, *Des normes communes pour les entreprises*, op. cit., p. 16.

² La Commission s'en remet au Comité Européen de Normalisation.

³ Les travaux de normalisation ont été fructueux, principalement, en matière de méthodes d'analyse des denrées alimentaires.

⁴ Sont visés les instituts de normalisation des Etats membres de la Communauté européenne, de l'AELE – à l'exception du Liechtenstein – et de la République tchèque.

⁵ Communication de la Commission *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume I, page 15.

⁶ Un budget de 10 MECU a été prévu pour la période 1999-2001 pour contribuer au renforcement de la représentation des intérêts des consommateurs au niveau communautaire et international : Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001*, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, Annexe II, p. 5.

⁷ - Cette préoccupation est régulièrement exprimée par la Commission ; voir par exemple : Réponse donnée par M. Bangemann le 10.03.1995 à la Question écrite E-112/95 posée par J. Sico Cruellas le 08.02.1995 relative à la « *Participation des consommateurs à la normalisation* », JOCE n° C 145 du 12.06.1995, page 30 ;

- La Commission met d'ailleurs l'accent sur la nécessité de favoriser une plus grande efficacité des associations de consommateurs, notamment dans le cadre de la normalisation : Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs – 1999-2001*, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, sp. pp. 9-10.

⁸ - Communication de la Commission *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, précitée, page 15 ;
- Voir également sur la nécessité d'associer les consommateurs au processus de normalisation : Question écrite P-722/95 de H. Kerr du 02.03.1995 sur *la transparence du processus de normalisation*, JOCE n° C 175 du 10.07.1995, page 56.

soumis au vote formel des représentants des Etats ¹. L'application des normes ainsi élaborées est ensuite librement consentie par les opérateurs économiques ; dès lors, elles produisent des effets juridiques contraignants envers les seuls opérateurs qui acceptent de s'y référer expressément ².

La Commission a ainsi veillé à ne pas imposer la normalisation aux acteurs privés du secteur alimentaire, tout en les amenant à s'approprier cette démarche ³. L'originalité du processus de normalisation réside là, en tant que « *mode privilégié d'organisation des relations économiques* » ⁴. L'engagement en faveur du développement de la normalisation traduit le souhait de confier à des opérateurs privés, ou à leurs représentants, la charge de déterminer les paramètres techniques susceptibles de satisfaire les exigences légales de sécurité, de salubrité des produits et d'information des consommateurs. Parallèlement, l'autorité publique est déchargée d'une partie de sa fonction de conception. Ce mode alternatif de création de règles traduit un « *partage des tâches entre les institutions communautaires et les opérateurs économiques* » ⁵ et l'émergence de rapports juridiques novateurs, issus d'une démarche volontaire fondée sur un partenariat liant l'autorité publique et des représentants des milieux économiques ⁶.

La relation acheteur-fournisseur peut en être elle-même renouvelée. En effet, l'acheteur est en mesure d'imposer le respect de norme(s) ⁷, notamment en matière de méthodes d'analyses, de bonnes pratiques de sécurité alimentaire et de spécifications de produits. Peut-on pour autant faire peser sur le transformateur une obligation de contrôle de la conformité des ingrédients acquis auprès d'un fournisseur ? Une attention particulière doit à ce titre être accordée à la rédaction des dispositions contractuelles et conduire notamment à introduire une clause relative à la valeur juridique conférée aux analyses effectuées par le destinataire des produits. Il est, en effet, essentiel de préciser si les analyses effectuées le seront ou non sur une base contradictoire et si elles emporteront force probatoire. De telles stipulations s'imposent dès lors que des résultats d'analyses négatifs sont susceptibles d'entraîner de graves sanctions ⁸, telles que la résolution du contrat.

¹ Le vote s'effectue à la majorité simple après application d'un système de pondération des voix inspiré des règles retenues dans le cadre du Conseil des Ministres de la Communauté. Le projet présenté au vote doit, de plus, recueillir l'approbation d'un nombre minimal d'Etats.

² Il s'agit là d'un trait tout à fait caractéristique des normes, à la différence des codes d'usages dont la portée peut être étendue à l'ensemble des opérateurs d'un secteur alors même que ces derniers peuvent ne pas avoir participé à leur élaboration.

³ Elle n'a, par exemple, pas donné suite à la demande de professionnels du secteur des fruits et légumes qui souhaitaient l'adoption de dispositions juridiques et les a orientés vers un processus de normalisation : A. Le Guernic, *La Normalisation et la Certification des produits agro-alimentaires dans le cadre du Marché intérieur*, précité, sp. p. 30.

⁴ F. Nicolas, J. Repussard, *Des normes communes pour les entreprises*, op. cit. pp. 14-23.

⁵ F. Aubry-Cailaud, *La libre circulation des marchandises – Nouvelle approche et normalisation européenne*, Ed. Pédone, 1998, 341 pages, p. 8.

⁶ Voir pour une approche globale de ces questions : D. Gadbin, « L'association des partenaires économiques et sociaux organisés aux procédures de décision en droit communautaire », *RTDE*, 2000, n° 1, pp. 1-46.

⁷ F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 138.

⁸ J. Danet, « Du contrat au procès », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire*, Colloque – Iquabian, Nantes, 22-23.01.1998, actes reprographiés, p. 22.

A terme, un consommateur plus largement informé¹, pourra, quant à lui, exercer sa liberté de choix et privilégier les produits conformes à des normes, générant alors l'apparition de nouveaux rapports de consommation fondés sur des critères de choix objectifs.



Fondée sur des normes d'application volontaire, une forme de contractualisation des caractéristiques des matières premières, de nature à influencer les spécificités des produits finis, est encouragée. Elle s'épanouit avec d'autant plus d'aisance qu'elle est confortée par l'émergence de la notion de chaîne alimentaire et de dispositifs de traçabilité des produits. La normalisation est alors un préalable pour une certification ultérieure, de plus en plus souvent pratiquée par l'industrie agro-alimentaire². Une évolution des rapports entre autorités publiques et opérateurs économiques tend ainsi à se dessiner et traduit l'introduction de nouveaux modes de relations fondés sur une logique contractuelle.

B. La certification ou un mode de gestion concerté du secteur alimentaire

Une entreprise a la possibilité d'auto-certifier³ le respect de dispositions qu'elle s'engage volontairement à respecter. La portée de l'engagement de l'opérateur économique se trouve cependant décuplée dès lors qu'une tierce partie atteste de la « *conformité à un cahier des charges ou à un référentiel qui, dans le contexte communautaire, est en général une norme volontaire* »⁴. Deux grands types de certification se distinguent et visent soit les produits⁵, soit l'organisation générale d'une d'entreprise⁶. La certification, par tierce partie, apparaît

¹ Il convient de noter que tous les projets de normes préparés par les organismes nationaux de normalisation doivent, à l'instar des initiatives nationales en faveur de l'adoption de réglementations techniques obligatoires, être notifiés à la Commission en application de la Directive 98/34 du Parlement européen et du Conseil du 22.06.1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE n° L 204 du 21.07.1998, page 37.

² J.-C. Henry, « Comment implanter une démarche qualité dans le secteur agro-alimentaire », *Industries Alimentaires et Agricoles*, octobre 1992, pp. 709-711 ;

- Il convient d'ailleurs de noter que la Commission avait préparé une proposition de Règlement du Conseil portant sur une procédure de certification européenne de qualité des denrées alimentaires, qui ne devait pas être adoptée.

³ L'auto-certification est « *donnée sous la seule responsabilité du fabricant ou du distributeur. Celui-ci atteste ce qu'il veut, selon la forme qu'il veut, sans généralement préciser le type de contrôles auxquels il procède* » en cas d'inexactitude la responsabilité du fabricant est engagée : D. Nguyen Thanh-Bourgeois, « Produits de qualité – Certificats de qualification, labels agricoles et certificats de conformité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 510, 1992, point 40.

⁴ F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 136.

⁵ Le référentiel peut être un cahier des charges, un guide de bonnes pratiques ou encore une norme.

⁶ La Certification d'entreprise vise à garantir la conformité globale de l'organisation d'une entreprise à l'égard de normes de la série ISO 9000/EN 29000. Ces normes décrivent des éléments « *à partir desquels il est possible de développer un système de gestion de la qualité* » : S. C. Arora, « La norme ISO 9000 au cœur de la compétitivité internationale », *Problèmes économiques*, 1999, n° 2.598, pp. 7-12 ; voir également : D. Gorny, « European food quality – The prospective importance of ISO 9000/EN 29000 », *EFLR*, 1992, n° 1, pp. 13-25. Il est également fait référence à la notion d'« Assurance-qualité » qui renvoie plus généralement à « *l'ensemble des actions préétablies et systématiques visant à donner à des acheteurs l'assurance qu'une entreprise fournisseuse a la capacité de satisfaire de façon régulière aux exigences données relatives à la qualité* » : P.-M. Vincent, « La

alors comme un prolongement de la normalisation susceptible d'apporter une réelle plus-value à cette première démarche. Toute méprise doit cependant être évitée : la certification de conformité « *n'atteste pas qu'un produit possède un certain niveau de qualité mais qu'il est conforme à certaines caractéristiques spécifiques ou à des règles préalablement fixées* »¹. Le niveau des prescriptions contenues dans les référentiels visés — qui « *définissent les moyens qui peuvent être mis en œuvre pour atteindre les objectifs que l'entreprise s'est fixée* »² — est alors déterminant. Par ailleurs, la procédure de certification fait appel à des organismes certificateurs dont l'indépendance et l'impartialité sont tout aussi déterminantes. Les garanties nécessaires sont apportées par l'agrément délivré par les autorités administratives nationales³ et leur fonctionnement, répondant lui même à des normes⁴, est soumis à des procédures d'audits.

La volonté de donner une dimension européenne à la certification a conduit la Commission⁵ et le Comité européen de normalisation à impulser conjointement la création de l'Organisation européenne pour les essais et la certification en 1990. Cette organisation a comme mission principale de promouvoir la certification à l'échelle européenne et de favoriser la conclusion d'accords de reconnaissance entre organismes accréditeurs nationaux⁶.

L'intérêt de tels accords est décuplé dans le cadre du marché communautaire. Les entreprises disposent ainsi de référentiels communs lors de la négociation de contrats de livraisons intracommunautaires de marchandises⁷. La certification peut alors devenir un support de communication pour l'entreprise, susceptible de lui permettre de « *distancier [sa production] des produits et méthodes non certifiés* »⁸. Le certificat de conformité est quant à lui un élément de preuve dont l'entreprise peut se prévaloir à l'égard des services officiels de contrôle, dans le cadre de ses relations commerciales avec des clients professionnels et en fin de compte à l'égard des consommateurs. Dès lors, ces différents interlocuteurs — personne physique ou morale, de droit public ou de droit privé — appréhendent le produit, le processus ou le service dûment identifié comme conforme à la norme ou au document normatif spécifié⁹.

certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspectives », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 263-279, sp. p. 265.

¹ « Labels, certification et attestation de spécificité », *Dictionnaire permanent de l'entreprise agricole*, 1993, pp. 833-840, point 2-a.

² F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 136.

³ D. Nguyen Thanh-Bourgeois, « Produits de qualité — Certificats de qualification, labels agricoles et certificats de conformité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 510, 1992, point 55 et s..

⁴ Normes européennes de la série EN 45000, www.cenorm.be.

⁵ Communication de la Commission au Conseil *Une approche globale en matière de certification et d'essais*, COM (89) 209 final du 24.07.1989.

⁶ F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 141.

⁷ A. Brune, « La certification, cheval de bataille commercial », *Enjeux*, 1993, n° 132, pp. 36-39.

⁸ P.-M. Vincent, « La certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspectives », précité, p 273.

⁹ R. Faillenot, « Gestion de la qualité dans les entreprises et déroulement des analyses », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire*, Colloque — Iquabian, Nantes, 22-23.01.1998, actes reprographiés.

La fiabilité de ce système repose sur le suivi et la réévaluation constante des systèmes mis en place. Il faut, de plus, toujours veiller à une bonne adéquation des paramètres certifiés au regard de l'attente des clients¹. Il est impossible, par ailleurs, de nier l'investissement économique non négligeable engendré par la certification qui repose sur un processus relativement lourd : impliquant l'ensemble du personnel, une large réorganisation des procédures appliquées et *in fine* une nouvelle « culture d'entreprise »². De tels coûts supplémentaires sont inévitablement répercutés sur l'acheteur final. Cette dimension pécuniaire renforce l'impérieuse nécessité d'une juste prise en compte des attentes consuméristes lors de la définition des spécifications techniques sous peine de voir le consommateur se désintéresser des produits certifiés.



L'exercice de contrôles officiels fondé sur la coopération administrative et doublé de techniques préventives – comme les procédures d'auto-contrôles et au-delà de certification – , a comme finalité d'assurer aux consommateurs une sécurité alimentaire maximale.

L'existence de ces procédures n'entraîne pas, pour autant, la disparition de toute situation contentieuse fondée sur la violation du droit communautaire et ainsi « *quand tout cela a échoué* »³, seule une sanction judiciaire des infractions constatées est adéquate. L'action des biologistes constitue un point de passage entre ces deux univers – juridique et judiciaire. En effet, des analyses chimiques ou biologiques sont demandées tant par les contrôleurs que par les juges et elles remplissent, tour à tour, une fonction protectrice puis probatoire⁴. Il importe, alors, d'examiner dans quelle mesure le consommateur lésé dispose de « *recours effectifs* »⁵ et bénéficie ainsi d'une protection juridictionnelle⁶ satisfaisante quand il s'agit non plus de prévenir mais de compenser un dommage.

¹ R. Faillenot, « Gestion de la qualité dans les entreprises et déroulement des analyses », précité.

² W. A. Golomski, « Total quality management and the food industry : why is it important ? », *Food Technology*, may 1993, pp. 74-79

³ F. Collart-Dutilleul, « Les analyses en agro-alimentaire et le droit de la responsabilité civile », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire*, Colloque – Iquabian, Nantes, 22-23.01.1998, *RDR*, 1998, n° 266.

⁴ J. Danet, « Tests et analyses en agro-alimentaire – Du contrat au procès », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire*, Colloque – Iquabian, Nantes, 22-23.01.1998, *RDR*, 1998, n° 266.

⁵ Livre vert de la Commission sur *L'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché unique*, COM (93) 576 final du 16.11.1993 ;
- Voir également sur ce point : T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages, sp. pp. 276-312 : Chapter VIII « The Principle of effective remedies in national courts ».

⁶ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 578 pages, sp. pp. 292-297.

SECTION 2 : L'adéquation relative des voies de recours juridictionnel

Les autorités publiques nationales ont pleinement compétence pour assurer le respect de la législation relative au domaine alimentaire et les contrôles officiels permettent de détecter des irrégularités quant à « *la conformité des [produits] à la législation alimentaire : [c'est-à-dire aux] dispositions relatives à la protection de la santé, aux règles de composition et celles relatives à la qualité destinées à assurer la protection des intérêts économiques des consommateurs, ainsi que les dispositions relatives à leur information* »¹. Il importe notamment de veiller au respect par les opérateurs économiques de leur obligation de délivrer des produits sains² et les informations, afférentes à ces derniers, ne doivent ni induire en erreur³, ni tromper le consommateur⁴, tout en lui permettant « *d'évaluer les risques inhérents à un produit pendant sa durée d'utilisation normale ou raisonnablement prévisible* »⁵.

La violation de l'une de ces dispositions peut porter atteinte à l'intérêt général et des sanctions adéquates doivent être disponibles. Souvent de nature administrative⁶, elles impliquent alors « *le retrait et/ou la destruction de la denrée alimentaire ou la fermeture de tout ou partie de l'entreprise pour une période appropriée* »⁷ ou elles relèvent du droit pénal et remplissent alors trois fonctions principales : « *répressive, expressive et protectrice* »⁸. Les défaillances des opérateurs peuvent, d'autre part, léser des intérêts particuliers et engendrer, du fait de produits alimentaires défectueux, des dommages au préjudice de consommateurs soucieux, ensuite, d'obtenir une réparation pécuniaire.

L'épanouissement de tels contentieux a lieu dans le cadre procédural des Etats membres. En effet, la création de règles contraignantes par l'ordre juridique communautaire n'a pas entraîné la création de voies de droit spécifiques et seules les dispositions nationales trouvent à s'appliquer. Ainsi « *les juridictions nationales sont appelées à constituer les relais de la*

¹ Considérant 6, Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23.

² Conformément aux prescriptions posées par la législation communautaire ; voir notamment : Annexes, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1.

³ Article 2-1, Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1.

⁴ Directive 84/450 du Conseil du 10.09.1984 relative à la publicité trompeuse, JOCE n° L 250 du 19.09.1984, page 17.

⁵ Article 3-2, Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.

⁶ G. Dannecker (edited by), *Criminal Law on Food Processing and Distribution, and administrative Sanctions in the European Union*, Ed. Trier Academy of European Law, 1994, 262 pages, sp. p. 7.

⁷ Article 9-1, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1.

⁸ F. Desportes, F. Le Guenhec, *Le nouveau droit pénal – Droit pénal général*, Ed. Economica, tome 1, 1998, 5^{ème} édition, 914 pages, pp. 22-27.

mise en œuvre du droit communautaire sur le terrain contentieux »¹. Ce système est cependant susceptible d'engendrer certaines disparités, voire insuffisances, quant à la protection des consommateurs en raison des différences existant entre les mécanismes adoptés par chaque Etat membre en vertu du principe d'autonomie procédurale, par exemple en matière de sanction de la législation alimentaire communautaire² (I). Par ailleurs, les actions en responsabilité introduites à la suite d'un dommage lié à la consommation d'un aliment impliquent trois groupes d'acteurs qui interagissent entre eux : l'opérateur économique – qui a mis sur le marché un produit alimentaire non conforme –, le consommateur – qui a subi un dommage à la suite de l'ingestion de ce produit ou qui s'estime trompé sur les qualités substantielles de ce dernier – et les autorités publiques de contrôle – qui n'ont pas détecté la défaillance du produit³. Le consommateur doit alors pouvoir mettre en jeu la responsabilité du producteur ou du distributeur (II) et actionner, souvent simultanément, les autorités publiques – nationales et/ou communautaires –, prises en défaut dans le cadre de leur mission générale de surveillance (III).

I. - Le consommateur-requérant confronté aux limites procédurales du droit communautaire

Un accès aisé au prétoire dans le cadre de litiges mettant en cause le droit communautaire est une condition de l'effectivité de ce corpus juridique⁴ dont la réalisation n'est pas sans poser, encore, certaines difficultés⁵ (A), d'autant que les règles de procédure sont spécifiques à chaque Etat membre même si, peu à peu, certains points de convergence apparaissent (B).

A. L'amélioration toujours nécessaire de l'accès au prétoire

L'essentiel du contentieux lié à l'application du droit communautaire relève de la compétence des juridictions nationales⁶ et ainsi l'existence de voies de recours adaptées est décisive pour permettre, notamment, au corpus alimentaire de déployer la plénitude de ses effets juridiques (1), tout particulièrement au vu des spécificités du droit de la consommation (2).

¹ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, p. 108.

² D. Roberts, « Level playing fields in Europe », *EFLR*, 1992, n° 4, pp. 263-272, sp. p. 271.

³ N. Coutrelis, « Les responsabilités dans la filière agro-alimentaire », *EFLR*, 1997, n° 1, pp. 84-94.

⁴ Le « *droit au juge* » – reconnu à l'ensemble des justiciables communautaires – rend compte de cette exigence : Conclusions de l'Avocat général Darmon, 15.05.1986, *Johnston*, aff. 222/84, *Rec. sp.* p. 1651.

⁵ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 212-250.

⁶ Sur l'ensemble de ces questions voir : R. H. M. Jansen, D. A. C. Koster, R. F. B. Van Zutphen, *European ambitions of the national judiciary*, Ed. Kluwer Law International, 1997, 189 pages.

1. L'application effective des droits du consommateur, tributaire de voies de recours adaptées

La résolution des contentieux liés aux dispositions juridiques adoptées à l'occasion de l'édification de la Communauté européenne a lieu dans le cadre national ¹ : une « *subsidiarité juridictionnelle* » ² est ainsi consubstantielle au système communautaire. Dès lors, il est possible de parler « *d'application judiciaire* » ³ nationale. Il revient alors aux juridictions des Etats de protéger les droits dont les particuliers sont titulaires en vertu de l'ordre juridique communautaire ⁴, notamment quand l'effectivité de ces prérogatives dépend – comme en matière alimentaire – du respect par les producteurs d'obligations réglementaires détaillées ⁵. Faute de disposer de la possibilité d'obtenir réparation dans les cas où des droits reconnus seraient lésés, les règles protectrices édictées se trouveraient privées d'effets juridiques. Le recours en justice doit dès lors être « *accessible aux titulaires de l'intérêt protégé, [pour éviter tout] décalage entre le cadre dessiné par le législateur et la réalité vécue par les citoyens* » ⁶.

La Cour de justice fait ainsi peser sur les Etats membres la charge ⁷ de réunir les conditions susceptibles de permettre aux consommateurs d'accéder réellement à la justice et non seulement théoriquement. L'acuité de telles préoccupations a été décuplée au fur et à mesure de l'adoption de dispositions communautaires destinées à protéger les consommateurs. La Commission, et le Conseil, ont alors vu dans l'établissement d'un « *cadre opérationnel cohérent [favorisant] l'accès à la justice* » ⁸ – grâce, notamment, à « *des procédures rapides, efficaces et peu coûteuses* » ⁹ – un objectif prioritaire ¹⁰. Des projets pilotes ont été mis en œuvre portant, par exemple, sur la création de structures d'accueil qui permettent d'orienter les requérants ou encore sur la diffusion d'informations pratiques.

Au-delà de l'application du droit communautaire lors de la résolution de contentieux nationaux, la densification des échanges intracommunautaires et l'augmentation de la mobilité des citoyens – tant pour des motifs professionnels que ludiques – ont, de plus, modifié la nature de nombreux litiges de consommation qui recèlent désormais une dimension

¹ Il est d'ailleurs apparu nécessaire à la Commission de sensibiliser, tout particulièrement, les juristes – Magistrats et Avocats – à la dimension communautaire de leur fonction : Décision 1496/98 du Parlement européen et du Conseil du 22.06.1998 établissant un programme d'action pour l'amélioration de la sensibilisation des professions juridiques au droit communautaire – *Action Robert Schuman*, JOCE n° L 196 du 14.07.1998, page 24.

² D. Simon, « La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire ? », *RAE*, 1998, pp. 84-94.

³ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, p. 789.

⁴ CJCE, 09.03.1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, *Rec.* p. 629.

⁵ Il pèse notamment sur les opérateurs économiques une obligation générale de sécurité selon laquelle ils « *sont tenus de ne mettre sur le marché que des produits sûrs* » : Article 3-1, Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.

⁶ Livre vert de la Commission *L'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché unique*, COM (93) 576 final du 16.11.1993.

⁷ Article 10 CE.

⁸ Communication de la Commission *Pour un programme stratégique sur le Marché intérieur*, COM(93) 256.

⁹ *idem*.

¹⁰ Communication de la Commission – Deuxième Plan d'action triennal *Mettre le Marché unique au service des consommateurs* – 1993-1995, COM (93) 378 final du 28.07.1993.

transfrontalière. Dans un proche passé, de tels litiges susceptibles de se nouer entre ressortissants de plusieurs Etats membres étaient rares, alors même qu'aujourd'hui il est fréquent d'identifier des contentieux qui impliquent un demandeur domicilié dans un Etat membre et un défendeur légalement établi dans un autre Etat. Le droit de la consommation déploie, dès lors, ses effets juridiques au-delà des frontières nationales¹ et il faut y voir une conséquence directe de la création du Marché intérieur. Les principales difficultés rencontrées sont alors d'ordre procédural pour déterminer le juge compétent, procéder à l'exécution des actes d'instruction dans un autre Etat que celui où siège le juge compétent ou encore notifier les actes de procédure et obtenir l'exécution du jugement². Il faut également ajouter des difficultés d'ordre matériel comme la traduction des pièces du dossier, la comparution personnelle et les conditions nationales d'octroi de l'aide judiciaire qui ne prennent pas toujours en compte, loin s'en faut, les frais liés à l'éloignement³ et donc inhérents à toute action juridictionnelle transnationale.



Le renforcement de la coopération judiciaire en matière pénale⁴ et civile⁵ et le lancement consécutif de travaux portant sur le rapprochement des règles procédurales nationales en matière civile et commerciale⁶ sont des réponses, mais encore bien timides⁷, au

¹ H. Bureau, *Le droit de la consommation transfrontière*, Ed. Litec, 2000, 430 pages.

² - S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 227-233 : « Problèmes liés à l'exécution des jugements » ;

- Voir sur ce point l'important règlement du Conseil qui vise à remplacer par un instrument communautaire la Convention de Bruxelles de 1968 (Convention sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale : version codifiée : JOCE n° C 27 du 26.01.1998, page 1) et à reprendre les conclusions des travaux de révision des Conventions de Bruxelles et de Lugano achevés en 1999. Le champ de ce règlement s'étend notamment aux contrats conclus par des consommateurs et des dispositions organisent la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice : Règlement 44/2001 du Conseil du 22.12.2000 sur la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, JOCE n° L 12 du 16.01.2001, page 1 ;

- Le Conseil européen de Nice a, d'ailleurs, invité le Conseil « à prendre rapidement les mesures préconisées [...] afin de faciliter la transmission des décisions de justice dans l'Union » : Conclusions de la Présidence, Bull. UE 12/2000, point I.28. 48.

³ Livre vert de la Commission sur *l'assistance judiciaire en matière civile : problèmes rencontrés par le plaideur transfrontalier*, COM (2000) 51 final du 09.02.2000.

⁴ Titre VI du traité UE ; voir, par exemple, sur ce point : Acte du Conseil du 29.05.2000 établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'UE la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'UE, JOCE n° C 197 du 12.07.2000, page 1 ;

- Voir notamment sur cette thématique : D. Flore, « Une justice pénale européenne après Amsterdam », *Journal des Tribunaux - Droit européen*, 1999, n° 60, pp. 121-129 ; *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police ?*, Rapport du Groupe présidé par P. Hubert, Commissariat Général au Plan – Paris, Ed. La documentation française, 1999, 120 pages ;

- C. Ducouloux-Favard, « Urgence pour une coopération judiciaire en matière pénale », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque – CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés, 8 pages.

⁵ Titre IV CE.

⁶ Proposition de Directive du Conseil relative à la signification et à la notification dans les Etats membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale, COM (1999) 219 final du 04.05.1999.

⁷ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 212-220 « Inadaptation des systèmes de coopération judiciaire ».

développement toujours plus fréquent de situations contraires au droit communautaire et recelant une dimension transnationale.

La Communauté constitue un vaste espace sans frontières économiques, des frontières judiciaires sont cependant vivaces. Les difficultés identifiées ne doivent toutefois pas priver les consommateurs des possibilités offertes par le Marché unique et dès lors des mécanismes spécifiques doivent produire leurs effets en matière de contentieux dits de consommation ¹.

2. La spécificité des contentieux de la consommation

La protection des consommateurs peut nécessiter un traitement procédural spécifique ². L'importance économique de ce type de préjudice, par essence variable, est cependant souvent modeste. Cela rend d'autant plus pertinent le recours à des modes de résolution extrajudiciaires des différends ³. La Commission encourage le développement de ce type de procédures tout particulièrement en matière de litiges de consommation ⁴. Elle incite alors les organes compétents à respecter les principes d'impartialité, de transparence, d'efficacité et d'équité. « *L'objectif est louable, mais le caractère pour le moins vague des expressions utilisées cadre mal avec la précision et la rigueur souhaitables en matière de procédure* » ⁵.

Par ailleurs, les conséquences préjudiciables des litiges de consommation peuvent affecter un nombre important d'individus. Il est alors opportun de disposer, à côté des actions individuelles ⁶, d'actions en représentation conjointe ou encore dites « de groupe » ⁷, susceptibles d'être introduites devant les juridictions nationales dès lors que plusieurs consommateurs, victimes d'un préjudice individuel, identifient une origine commune imputable à un même professionnel. Le requérant individuel, éprouvant des difficultés notamment d'ordre pécuniaire pour agir seul, trouve là une voie d'action permettant « *l'agrégation d'intérêts individuels* » ⁸.

¹ En matière de protection de l'environnement les conséquences préjudiciables de l'absence de sanctions harmonisées sont également exposées et une évolution, à terme, devrait intervenir ; voir en ce sens : Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2001) 139 final du 13.03.2001.

² O. Lucas, *Pour un droit processuel de la consommation*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes 1, 2000, 720 pages.

³ Voir notamment sur ce point : Recommandation 98/257 de la Commission du 30.03.1998 concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution des litiges de consommation, JOCE n° L 115 du 17.04.1998, page 31 ; Résolution du Conseil du 25.05.2000 relative à un *réseau au niveau communautaire d'organes nationaux chargés du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation*, JOCE n° C 155 du 06.06.2000, page 1 ; Document de travail de la Commission relatif à la création d'un réseau extrajudiciaire européen, SEC (2000) 405.

⁴ Recommandation 2001/310 de la Commission du 04.04.2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation, JOCE n° L 109 du 19.04.2001, page 56.

⁵ *Revue Europe*, juin 2001, page 13, n° 205.

⁶ J. Söderman, « Le citoyen, l'administration et le droit communautaire », *RMUE*, 1998, n° 2, pp. 19-67, sp. Point 3 : « L'accès des citoyens aux recours juridictionnels ».

⁷ R. Martin, « L'action en représentation conjointe des consommateurs », *Semaine juridique – JCP*, Ed. Générale, 1994, Doctrine, n° 16, 3756, pp. 191-194.

⁸ Livre vert de la Commission relatif à *La responsabilité civile du fait des produits défectueux*, COM (1999) 396 final du 28.07.1999, p. 31.

L'épanouissement de ce type d'actions est alors étroitement lié à la reconnaissance plus large du droit d'ester en justice aux « *entités qualifiées* »¹ et dûment mandatées². Se pose alors, tout particulièrement, la question de la reconnaissance d'un droit général d'accès au prétoire pour les associations de consommateurs³. Cela permettrait de renforcer la protection des consommateurs, entre autres lors d'actions transnationales où une coopération accrue entre les associations nationales doit être promue⁴.

A côté des actions en représentation conjointe, les actions collectives se développent également⁵. A la différence des premières, elles sont engagées pour promouvoir l'intérêt général⁶ – susceptible de différer de la somme des intérêts particuliers – et peuvent conduire à ordonner, par exemple, au défenseur de cesser des agissements illicites ou de supprimer dans un contrat-type, proposé aux consommateurs, une clause prohibée. Le droit communautaire a consacré ce type de procédures par le biais de l'action en cessation⁷, comblant ainsi les lacunes des règles de compétence fixées par la Convention de Bruxelles : cette dernière s'intéressant uniquement aux actions individuelles⁸. Le dispositif communautaire impose ainsi l'instauration d'une action collective⁹ dans tous les Etats membres¹⁰. Des critères communautaires de définition des entités représentatives qualifiées pour agir n'ont cependant pas été posés et ainsi un facteur d'hétérogénéité nationale a été intrinsèquement introduit dans ce mécanisme¹¹. Au-delà de ce premier point de faiblesse, il faut noter le caractère particulièrement circonscrit du champ d'application de l'action en cessation, fondée sur le droit communautaire. Cette dernière peut, en effet, être invoquée uniquement dans des situations portant atteinte à des domaines couverts par les Directives énumérées en annexe. En matière alimentaire, une action en cessation pourrait, de ce fait,

¹ Cette notion a été introduite en droit communautaire, elle permet – dans des limites précises – à toute entité qualifiée de saisir une juridiction d'un autre Etat membre afin de voir protéger les intérêts collectifs des consommateurs : Article 3, Directive 98/27 du Parlement européen et du Conseil du 19.05.1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, JOCE n° L 166 du 11.06.1998, page 51.

² A ce titre, le droit procédural français reconnaît, par exemple, à toute association agréée le droit d'agir, en vertu du mandat exprès d'au moins deux consommateurs lésés, en réparation devant toutes juridictions, Loi n° 92/60 du 18.01.1992.

³ O. De Schutter, « L'accès des groupements à la justice communautaire », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1999, n° 61, pp. 153-161.

⁴ Résolution du Parlement européen du 14.11.1996 sur la Communication de la Commission *Plan d'action sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché intérieur*, PEdoc. A4-0355/96, JOCE n° C 362 du 14.11.1996, page 275.

⁵ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, sp. pp. 234-240 « Apport de l'action collective ».

⁶ Livre vert de la Commission sur la *Responsabilité civile du fait des produits défectueux*, COM (1999) 396 final du 28.07.1999, page 31.

⁷ Directive 98/27 du Parlement européen et du Conseil du 19.05.1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, JOCE n° L 166 du 11.06.1998, page 51.

⁸ L. Idot, « Le consommateur communautaire et ses droits », *Revue Europe*, 1997, n° 5, p. 1.

⁹ A l'instar des dispositions du droit français qui permet à une association d'introduire une action en justice au nom de consommateurs : Loi 88/14 du 05.01.1988, *Code de la Consommation*, Titre IV.

¹⁰ L'action prévue aux termes de la Directive 98/27 vise exclusivement à la défense de l'intérêt collectif des consommateurs. Il n'est pas prévu une action jointe portant sur la réparation d'éventuels dommages : ce sont donc deux actions autonomes qui doivent être introduites.

¹¹ A. Morin, « Les actions collectives transfrontalières – La Directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs », *RAE*, 1998, n° 3, pp. 211-216, sp. p. 212.

être seulement introduite à l'encontre d'un opérateur économique à l'origine d'une publicité trompeuse. Cette situation est insuffisante et l'opportunité d'étendre le champ de la procédure des actions en cessation, notamment, à la Directive sur la sécurité générale des produits ¹ mériterait d'être discutée ².



La solution des litiges de consommation appelle donc certains aménagements, tout comme les conditions procédurales dans lesquelles les juridictions ont à connaître des litiges mettant en cause le droit communautaire.

B. L'encadrement progressif de l'autonomie procédurale reconnue aux Etats membres

Le principe d'autonomie procédurale bénéficie à tous les Etats membres c'est-à-dire que ces derniers disposent de la faculté d'organiser, à leur gré, l'ensemble de leur système juridictionnel. Toutefois, le principe de primauté du droit communautaire et la recherche d'une application effective des droits reconnus aux particuliers par l'ordre communautaire ont conduit « *le juge communautaire [à] encadrer progressivement l'autonomie procédurale* » ³ (1), tandis qu'est toujours vivace le besoin de rapprocher la nature et l'intensité des sanctions appliquées (2).

1. Une nécessaire conciliation entre la liberté étatique et l'exigence de primauté du droit communautaire

Même si le besoin d'encadrer le principe d'autonomie procédurale ⁴ se fait sentir, cela reste rare et les mesures envisagées sont nécessairement adoptées dans le respect du principe de subsidiarité ⁵. La Commission se trouve ainsi réduite à œuvrer en vue d'une coordination minimale, à défaut de pouvoir engager une action en faveur de l'harmonisation de ces questions, encore largement du ressort des Etats membres. Le consommateur doit cependant être assuré de l'effectivité, en tout état de cause, du droit communautaire ⁶.

¹ Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.

² Livre vert de la Commission sur la *Responsabilité civile du fait des produits défectueux*, COM (1999) 396 final du 28.07.1999.

³ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, sp. p. 287.

⁴ M. L. Struys, « Le droit communautaire et l'application des règles procédurales nationales », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 2000, n° 67, pp. 49-54.

⁵ Livre Vert de la Commission sur *l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché unique*, COM (93) 576 final du 16.11.1993.

⁶ G. C. Rodriguez Iglesias, J.-P. Keppenne, « L'incidence du droit communautaire sur le droit national », in *Mélanges Michel Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, pp. 517-551, sp. pp. 532-541 : « L'application du principe d'effectivité ».

La Cour de justice a, en ce domaine, rempli un rôle essentiel, en recherchant une conciliation équilibrée¹ entre ces principes fondés sur des logiques contraires. Elle a ainsi encadré les pratiques jurisprudentielles nationales² et fait prévaloir le principe de primauté.

Le juge national est ainsi tenu d'écarter toute disposition interne contraire au droit communautaire³ et l'application du corps de règles juridiques communautaires doit, de plus, avoir lieu sans disparités flagrantes d'un Etat membre à l'autre. La Cour a, en l'occurrence, précisé que les requérants – conformément au principe de non-discrimination⁴ – ne doivent en aucun cas subir un traitement procédural plus contraignant que celui appliqué dans une situation équivalente relevant du seul droit interne. De même, une protection provisoire – traduite, notamment, sous la forme de la suspension des effets juridiques d'une disposition nationale dont la contradiction par rapport au droit communautaire est alléguée – doit être aménagée au bénéfice de tout requérant. Il est alors reconnu au juge national le droit d'écarter une règle nationale qui lui dénierait une telle faculté⁵. Enfin, le juge national est investi par la Cour de justice de la compétence de relever d'office des moyens tirés du droit communautaire et cela quelles que soient les règles internes de procédure⁶.



A la suite de l'intervention de la Cour de justice, l'autonomie procédurale des Etats a donc été progressivement encadrée et les discussions les plus vives se portent désormais sur la question de la définition des sanctions ou des peines disponibles et applicables aux infractions au droit communautaire.

2. Une homogénéisation timide des sanctions nationales appliquées aux violations du droit alimentaire communautaire

Un corpus juridique dont les violations ne sont pas sanctionnées, selon une échelle préalablement fixée, reste lettre morte. Le droit communautaire ne fait pas exception à la règle⁷, alors même que l'édiction de sanctions uniformes est tout à fait exceptionnelle⁸. Pour contrecarrer cette incomplétude⁹, susceptible de ruiner toute l'entreprise communautaire, il est fait appel aux sanctions définies au sein des Etats membres. Cette opération est d'autant plus déterminante que sont en cause des prescriptions communautaires

¹ M. Le Solleu, « Subsidiarité judiciaire et sanctions », *RAE*, 1998, pp. 108-112, sp. p. 108.

² Voir à ce sujet : Résolution du Parlement européen sur la *responsabilité de la CJCE en matière d'application uniforme du droit communautaire dans les Etats membres*, JOCE n° C 287 du 09.11.1981, page 47.

³ CJCE, 09.03.1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, *Rec.* p. 629.

⁴ CJCE, 26.09.1996, *Data Delecta*, aff. C-43/95, *Rec.* p. I-4661.

⁵ CJCE, 19.06.1990, *Factortame*, aff. C-213/89, *Rec.* p. I-2433, points 20-21.

⁶ - CJCE, 14.12.1995, *Peterbroeck*, aff. C-312/93, *Rec.* p. I-4599 ;

- CJCE, 14.12.1995, *Van Schijndel*, aff. jointes C-430 et C-431/93, *Rec.* p. I-4705 ; G. Canivet, J.-G. Huglo, « L'obligation pour le juge judiciaire national d'appliquer d'office le droit communautaire au regard des arrêts *Van Schijndel* et *Peterbroeck* », *Revue Europe*, 1996, n° 4, pp. 1-4.

⁷ Communication de la Commission sur *Le rôle des sanctions dans le domaine du Marché intérieur*, COM (95) 162 final du 03.05.1995, page 3.

⁸ J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1999, 570 pages, sp. p. 405.

⁹ J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, *op. cit.*, p. 407.

dont le non-respect est susceptible d'affecter la santé publique. La Communauté n'est, certes, pas dépourvue de tout pouvoir de sanction¹, mais les Etats membres en exercent l'essentiel. Il est, notamment, prévu que pour des motifs graves – liés à la protection de la santé – les Etats membres adoptent des mesures d'urgence² à l'égard d'entreprises privées³ ; à défaut, la Commission peut imposer, de sa propre initiative, ce type de mesures⁴.

Face au silence du traité, la Cour a été amenée à préciser les contours de la compétence communautaire. Elle a ainsi reconnu l'existence d'une compétence pour édicter une sanction administrative, analysée – en l'espèce – comme découlant des compétences d'exécution détenues par la Commission pour assurer la pleine réalisation des objectifs de la Politique Agricole Commune à travers les Organisations Communes de Marché⁵. Dans cette affaire la Cour, questionnée par le gouvernement allemand, ne s'est cependant pas prononcée sur l'existence d'une compétence pénale communautaire.

Une distinction a de fait été introduite selon la nature de la sanction en cause – administrative ou pénale. Cette dernière est cependant ténue, étant soumise à de fortes variations selon les systèmes juridiques nationaux. Avec pragmatisme, la Cour s'abstrait des qualifications nationales⁶ et dégage ses critères de qualification, limitant d'autant la liberté des Etats membres.

A la différence des sanctions administratives dont la définition peut être tant nationale que communautaire, les sanctions pénales sont fixées par les corpus nationaux, « *en l'absence d'attribution explicite de compétences répressives des Etats à la Communauté* »⁷. Elles reposent sur des incriminations légales préalables⁸, propres à chaque Etat membre⁹, adoptées « *conformément à leurs règles constitutionnelles et législatives [respectives], en*

¹ - Ce pouvoir repose sur les dispositions du droit primaire, par exemple, en matière de droit de la concurrence : Article 82 CE ;

- Plus généralement, un fondement prétorien a été dégagé ; voir notamment : CJCE, 27.10.1992, *République Fédérale d'Allemagne / Commission*, aff. C-240/90, Rec. p. I-5383.

² Il s'agit notamment de mesures conservatoires.

³ Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 395 du 30.12.1989, page 13.

⁴ La Commission a, par exemple, demandé aux autorités belges compétentes la suspension immédiate de deux entreprises d'import-export de viande bovine suspectées d'opérations frauduleuses, comme violant l'embargo frappant les produits bovins d'origine britannique : *Agence Europe*, 04.07.1997, n° 7009, p. 7.

⁵ Article 34-2 CE.

⁶ Voir sur ce point : CJCE, 27.10.1992, *République Fédérale d'Allemagne / Commission*, précité : dans cette affaire des sanctions étaient prévues dans un règlement en cas de fraude. Elles ont été qualifiées de sanctions administratives par la Cour, alors même qu'elles relevaient du droit pénal en Allemagne.

⁷ M. Le Solleu, « Subsidiarité judiciaire et sanctions », précité, p. 108.

⁸ - Le principe de légalité du droit pénal, tout comme le principe de non-rétroactivité, s'imposent à l'ensemble des Etats membres : Article 7, Convention européenne des Droits de l'Homme ;

- Voir sur ce point : CJCE, 25.09.1984, *Könecke*, aff. 117/83, Rec. p. 3291, sp. point 11 : « *une sanction, même de caractère non pénal, ne peut être infligée que si elle repose sur une base légale, claire et non ambiguë* » ;

- Voir également : G. Stefani, G. Levasseur, B. Boulloc, *Droit pénal général*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1987, 13^{ème} édition, 799 pages, sp. p. 118-119.

⁹ - Il est, par exemple, prévu en droit français de sanctionner une infraction à un règlement communautaire – qui ne se confond pas avec un délit de tromperie ou de falsification – d'une contravention de 3^{ème} classe : Article L-214-3, *Code de la Consommation* ;

- Voir notamment : J.-H. Robert, « La sanction, par le droit pénal français, des règlements communautaires relatifs aux fraudes commerciales », *EFLR*, 1994, n° 1, pp. 99-105.

vertu du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale »¹. Ainsi, la sanction pénale d'un règlement communautaire² est légalement fondée sur un texte national. Se pose alors la question de l'incrimination des infractions aux règlements portant modification de textes initiaux, voire se substituant aux premiers après abrogation. Ne conviendrait-il pas alors de mettre à la charge des autorités nationales l'obligation d'étendre la portée des incriminations légalement définies aux textes ultérieurs et surtout d'assurer une large publication de l'ensemble de ces dispositions ?

En l'absence d'une telle obligation, il est souvent difficile de prendre connaissance des sanctions prévues dans chaque Etat membre pour telle ou telle violation du droit communautaire³. Prévoir la publication des sanctions internes au niveau communautaire⁴, voire leur notification simultanément à celle des instruments de transposition⁵, pourrait remédier à cette lacune.

La définition des sanctions, tant administratives que pénales, relève donc pour l'essentiel de la compétence des Etats membres. Ces derniers, fermement abrités derrière le principe d'autonomie procédurale, conservent toute latitude pour fixer, notamment, l'échelle des peines et ainsi des divergences sensibles existent d'un Etat à l'autre⁶. Néanmoins, la liberté d'action des Etats membres n'est pas absolue⁷. S'impose à eux l'obligation – fondée sur l'article 5-2 du traité CE – de « garantir l'effectivité du droit communautaire »⁸. Les Etats membres disposent, certes, de la faculté de choisir la qualification et la gravité des sanctions mais ils ne doivent, en aucun cas, tolérer une violation du droit communautaire⁹. Ils ne peuvent, de plus, exciper des caractères de leur ordre juridique interne pour justifier le maintien de dispositions incapables de sanctionner effectivement le droit communautaire¹⁰. Ils ont ainsi l'obligation d'édicter des sanctions adaptées et cela même en l'absence de dispositions expresses dans les règlements ou directives communautaires.

Leur liberté, quant à la définition des caractères des sanctions, est, elle aussi, plus étroitement encadrée. En effet, des indications relatives aux types de sanctions à prendre en

¹ M. Le Solleu, « Subsidiarité judiciaire et sanctions », précité, p. 110.

² M. Luby, « Protection des consommateurs – Commercialisation des produits – Information, Sécurité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2012, 1996, point 156 ; voir également : J. Bigay, « L'application des règlements communautaires en droit pénal français », *RTDE*, 1971, n° 1, p. 53-61.

³ Mémoire de la Présidence française de l'Union européenne sur les sanctions des violations du droit communautaire et son application effective, janvier 1995, *RMUE*, 1995, n° 1, pp. 231-235, sp. p. 232.

⁴ Suite donnée au Mémoire français, précité : Résolution du Conseil du 29.06.1995 sur l'application uniforme et efficace du droit communautaire et sur les sanctions applicables aux violations de ce droit dans le domaine du Marché intérieur, JOCE n° C 188 du 22.07.1995, page 1.

⁵ Communication de la Commission sur le rôle des sanctions dans le domaine du Marché intérieur, COM (95) 162 final du 03.05.1995, page 1.

⁶ - G. Dannecker (edited by), *Criminal Law on Food Processing and Distribution, and Administrative Sanctions in the European Union*, Ed. Trier Academy of European Law, 1994, 262 pages ;

⁷ - Recueil d'études relatives aux sanctions dans le droit des Etats membres, *Alimentalex*, 1994, n° II.

⁸ - B. Bouloc, « L'influence du droit communautaire sur le droit pénal interne », in *Mélanges offerts à G. Levasseur*, Ed. Litec, Paris, 1992, pp. 103-120 ;

- R. France, « The influence of european Community law on the criminal law of the member State », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1994, pp. 324-358.

⁹ CJCE, 11.11.1981, *Casati*, aff. 203/80, *Rec.* p. 2595.

¹⁰ CJCE, 06.05.1982, *Fromme*, aff. 54/81, *Rec.* p. 1449.

- CJCE, 21.02.1990, *Commission / Belgique*, aff. 74/89, *Rec.* p. I-491 ;

- CJCE, 10.07.1990, *Commission / République Fédérale d'Allemagne*, aff. 217/88, *Rec.* p. I-2879.

cas de violation du droit communautaire, ou sur les effets qu'elles doivent produire, sont plus fréquemment introduites dans les directives ou règlements communautaires et visent à garantir des sanctions nationales « *effectives, proportionnées et dissuasives* »¹ comme l'exige la jurisprudence² et également non discriminatoires³. Il convient d'éviter que l'existence de sanctions faibles ou hypothétiques amène un opérateur économique à trouver avantage au maintien d'une situation non-conforme au droit communautaire et, à l'inverse, une sanction disproportionnée⁴ par rapport à la gravité de l'infraction « *deviendrait une entrave à la liberté [de circulation] garantie par le droit communautaire* »⁵.

Au-delà de cet encadrement, l'étape ultérieure devrait conduire à prévoir la définition de sanctions – nature et niveau – dans les textes communautaires. En matière pénale, il conviendrait d'y procéder sur le fondement du titre VI relatif à la *Coopération policière et judiciaire en matière pénale* du traité UE⁶. Une telle action est d'ores et déjà possible, mais reste limitée à des domaines strictement énumérés : « *criminalité organisée, terrorisme et trafic de drogue* »⁷.

Des progrès notables ont, d'ores et déjà, été réalisés en matière de protection des intérêts financiers de la Communauté et les actions menées sont désormais fondées sur le droit primaire⁸. Il n'est donc pas inconcevable de voir, un jour, coexister la logique d'intégration et une action en matière pénale, à l'image de « *l'espace pénal européen contre la fraude* »⁹

¹ Voir, par exemple : Article 8, Directive 98/6 du Parlement européen et du Conseil du 16.02.1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits, JOCE n° L 80 du 18.03.1998, page 27.

² CJCE, 21.09.1989, *Commission / Grèce*, aff. 68/88, *Rec. p.* 2965 ; la Cour a, de plus, exigé dans cet arrêt que « *les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaire* » : point 24.

³ M. Le Solleu, « Subsidiarité judiciaire et sanctions », *RAE*, 1998, pp. 108-112, sp. p. 111.

⁴ Voir notamment sur le principe de proportionnalité : J. Biancarelli, « Les principes généraux du droit communautaire applicables en matière pénale », *Revue de Science criminelle*, 1987, pp. 131-166.

⁵ CJCE, 25.02.1988, *Drexler*, aff. 299/86, *Rec. p.* 1228, point 18 ; voir également : CJCE, 15.12.1976, *Donckerwolcke/ Procureur de la République*, aff. 41/76, *Rec. p.* 1921, point 37.

⁶ Voir pour un encouragement appuyé en faveur d'une démarche de cette nature : Mémoire de la Présidence française de l'Union européenne sur les sanctions des violations du droit communautaire et son application effective, janvier 1995, *RMUE*, 1995, n° 1, pp. 231-235, sp. p. 233.

⁷ - Article 31-e) UE, la portée de cet article est éclairée par la Déclaration n° 8 relative à l'article 31-e) du traité sur l'Union européenne annexée au traité d'Amsterdam ;

- Voir sur ce point : J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1999, 570 pages, sp. p. 411 ;

- Une lecture combinée de l'Article 31-e) UE et de l'Article 61-e) CE pourrait d'ailleurs laisser penser que « *le rapprochement de la législation pénale dans les domaines mentionnés, [...], entre dans le champ d'application du traité CE* », « *il n'est donc plus certain que tout le droit pénal reste toujours dans les mains des Etats membres* » : J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, op. cit. pp. 454 et 470.

⁸ - Article 280 CE introduit par le traité d'Amsterdam ;

- Voir, notamment, sur l'organisation des compétences en matière d'affaires intérieures et de justice à la suite du traité d'Amsterdam : M. Delmas-Marty, « Union européenne et droit pénal », *CDE*, 1997, pp. 607-653 ; V. H. Labayle, « La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale », *RTDE*, 1997, n° 1, pp. 1-35 ; C. Curti Gialdino, « Schengen et le 3^{ème} pilier : le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam », *RMUE*, 1998, n° 2, pp. 89-124 ; G. Soulier, « Le traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale », *Revue de Science Criminelle*, 1999, p. 237 ; B. Van Simaey, J.-Y. Carlier, « Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice », in Y. Lejeune (sous la direction de), *Le traité d'Amsterdam – Espoirs et déceptions*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 498 pages, pp. 227-285.

⁹ - S. Manocorda, « Le « *corpus juridique* » et « l'unification tempérée » dans la construction de l'espace pénal européen contre la fraude », *Justices*, 1998, n° 10, pp. 61-73 ;

– véritable laboratoire en cours d'expérimentation – qui ne repose, cependant, pas encore sur des incriminations¹ et des sanctions définies de concert². Au-delà, un débat sur l'instauration d'un Ministère public dont la compétence territoriale serait transnationale s'épanouit également aujourd'hui³.



Les conditions d'exercice de procédures contentieuses, notamment transnationales, présentent encore certaines insuffisances qu'il convient de contrecarrer pour garantir un exercice plein et entier du droit d'accès à la justice⁴ reconnu aux consommateurs. L'objectif ultime est d'assurer une défense optimale des prérogatives dont ces derniers sont titulaires y compris, si besoin est, par le biais de la réparation pécuniaire d'un préjudice subi par un « consommateur-victime »⁵.

II. - Le « consommateur-victime » de produits alimentaires défectueux confronté aux limites des régimes de responsabilité des producteurs

Face aux situations dommageables découlant d'une société plus largement appuyée sur le recours à la technique⁶, et aujourd'hui sur de nouvelles technologies, la jurisprudence a pleinement rempli sa fonction d'adaptation des mécanismes juridiques. Des constructions prétoriennes ont ainsi été édifiées « *tant sur le fondement des textes régissant la responsabilité contractuelle, [comme] les actions en garantie contre les vices cachés, que sur le fondement de ceux régissant la responsabilité délictuelle, responsabilité fondée sur la faute et la responsabilité du fait des choses inanimées* »⁷, dans le but d'assurer

- Voir également : M. Delmas-Marty (sous la direction de), « *Corpus juris* » portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, Ed. Economica, Paris, 1997.

¹ A ce titre la Commission demande la définition précise des « *comportements irréguliers et des actions illégales* », Communication de la Commission Protection des intérêts financiers des Communautés – Lutte antifraude : Pour une approche stratégique globale, COM (2000) 358 final du 28.06.2000.

² - Article 280-4 *in fine* CE ;

- Voir également : Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26.07.1995, JOCE n° C 316 du 27.11.1995, page 48 ; Règlement 2988/95 du Conseil du 18.12.1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JOCE n° L 312 du 23.12.1995, page 1.

- Voir sur ce point : J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, Ed. Dalloz, Coll. Précis, 1999, 570 pages, sp. p. 453.

³ A. Perrodet, *Etude pour un ministère public européen*, Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque des sciences criminelles – tome 35, 2001, 412 pages.

⁴ La formulation théorique de cette prérogative est ancienne : Communication de la Commission – Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une *Politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 2.

⁵ Y. Markovits, *La directive CEE du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux*, Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1990, 415 pages.

⁶ Considérant 2, Directive 85/374 du Conseil du 25.07.1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCE n° L 210 du 07.08.1985, page 29.

⁷ Y. Markovits, *La directive CEE du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux*, *op. cit.*, p. 2.

l'indemnisation d'une personne – victime d'un produit défectueux – pour laquelle le régime de la responsabilité civile délictuelle, fondé sur la caractérisation d'un préjudice, d'une faute et d'un lien de causalité ¹, restait impuissant. De la jurisprudence, consacrée ensuite par le législateur, a ainsi émergé, à côté du régime classique de responsabilité pour faute, une responsabilité objective, dégagée de toute référence à la notion de faute, qu'elle soit ou non intentionnelle ². Le fondement de ce type d'actions est alors le risque généré par une activité industrielle ou commerciale ³ et dont le promoteur, aux termes de ce mécanisme dérogatoire au droit commun, est explicitement désigné comme devant en assumer toute la conséquence dommageable.

Ce mouvement, initié aux Etats-Unis ⁴, traduit une évolution profonde et générale qui tend à faire prévaloir la protection des droits subjectifs dont les particuliers sont titulaires et contribue ainsi au développement d'un ordre public de protection ⁵. Répondant à l'émergence de crises alimentaires aiguës, les autorités communautaires ont étendu le régime de la responsabilité objective à l'ensemble des produits défectueux entrant dans la chaîne alimentaire. Après avoir observé les limites de ce système quant à l'indemnisation de dommages susceptibles de découler de la consommation de produits alimentaires (A), il conviendra d'envisager la pertinence de mécanismes alternatifs d'indemnisation (B).

A. L'extension de portée relative du champ de la responsabilité objective

Inspiré des dispositions nationales, un système de responsabilité objective a été instauré par l'autorité législative communautaire ⁶ pour répondre aux besoins d'indemnisation de dommages consécutifs à la commercialisation de produits défectueux ⁷, assurant par là même une protection minimale ⁸ de l'ensemble des consommateurs communautaires ¹, y compris

¹ Voir notamment en droit français : l'article 1382 du Code civil.

² La faute non intentionnelle « *consiste soit à ne pas avoir prévu l'éventualité du dommage [...] ce relâchement de l'attention caractérise une négligence* », soit, si le dommage a été prévu, à ne pas avoir pris toutes les mesures nécessaires pour en éviter la réalisation – une imprudence est alors à l'origine de ce défaut de réflexion sur les conséquences possibles d'un acte ; ainsi, l'auteur d'une faute non intentionnelle a « *voulu son acte, [mais] il n'en a pas voulu les conséquences* » : J. Flour, J.-L. Aubert, *Les obligations*, vol. II : *Le fait juridique*, Ed. A. Colin, Coll. U, 1989, 4^{ème} édition, 372 pages, p. 108.

³ A. Gerard, « Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux », *EFLR*, 1993, n° 4, pp. 291-327.

⁴ P. Ganozzi, *La responsabilité du fait des produits défectueux dans l'Union européenne après la Directive de 1985*, Thèse pour le Doctorat en droit privé, Université de Montpellier I, 1996, 1058 pages, sp. pp. 34-85.

⁵ Y. Markovits, *La directive CEE du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux*, op. cit., p. 3.

⁶ Il faut noter que dès 1975 l'harmonisation des législations nationales relatives à la responsabilité des producteurs était présentée comme de nature à assurer la protection des consommateurs : Communication de la Commission – *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 2.

⁷ - Directive 85/374 du Conseil du 25.07.1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCE n° L 210 du 07.08.1985, page 29 ; modifiée en dernier lieu par : Directive portant modification de la Directive 85/374, JOCE n° L 210 du 07.08.1995, page 29 ;

- Voir notamment : H. C. Taschner, « La future responsabilité du fait des produits défectueux dans la Communauté européenne », *RMC*, 1986, n° 297, pp. 257-263 ; J. L. Fagnart, « La directive du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits », *CDE*, 1987, n° 1-2, pp. 3-68.

⁸ Il faut cependant souligner que les nombreuses options prévues dans les dispositions de la directive atténuent

dans le secteur agricole (1). Cette directive, dont la portée théorique est indéniable en tant que premier texte d'origine communautaire produisant des effets juridiques sur le droit privé des Etats membres, voit, cependant, sa portée pratique limitée en matière alimentaire (2).

1. Une chaîne alimentaire concernée dans son ensemble

Le régime, initialement mis en place, avait comme champ d'application les « *biens mobiliers faisant l'objet d'une production industrielle* »². De là, découlait l'exclusion³ des matières premières agricoles⁴ et des produits de la chasse. En effet, seule « *une transformation de caractère industriel* »⁵ était présentée comme étant susceptible de « *causer un défaut* »⁶ à ce type de produits, *a contrario* la matière première agricole ne pouvait donc pas – de façon surprenante au regard des techniques modernes de production⁷ – receler de défaut⁸. La dichotomie entre les denrées alimentaires – considérées comme des produits industriels – et les matières premières agricoles – catégorie restreinte de produits n'ayant pas subi une première transformation⁹ – prenait donc, en matière de responsabilité, également tout son sens : inclusion des premières dans le champ de la Directive 85/374 et exclusion des secondes¹⁰.

Cette situation s'est rapidement révélée insatisfaisante. En effet, les instruments classiques du droit de la responsabilité répondent difficilement aux situations nées d'un dommage

l'harmonisation recherchée : G. Cotonnec, *La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages, sp. p. 68.

¹ Il faut, cependant, noter les réticences de certains Etats membres à transposer la Directive 85/374 : la France – contre laquelle un arrêt en constatation de manquement a été rendu sur ce point : CJCE, 13.01.1993, *Commission / France*, aff. 293/91, *Rec. p. I-1* – s'est, notamment, illustrée en se conformant à cette obligation avec un retard considérable : Loi n° 98-389 du 19.05.1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, *JORF*, 21.05.1998 ; voir notamment sur ce point : G. Viney, « L'introduction en droit français de la directive européenne du 25 juillet 1985 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux », *Dalloz*, 1998, chronique, p. 291. Le retard ne suffisant pas, la Commission a été amenée à engager un autre recours en constatation de manquement devant la CJCE, toujours à l'encontre de la France, cette fois-ci pour transposition incorrecte de la Directive 85/374, aff. introduite C-52/00 : Activités de la CJCE et du TPI, n° 15/00, p. 48.

² Considérant 3, Directive 85/374, précitée.

³ Article 2, Directive 85/374, précitée.

⁴ Ces dernières sont définies comme : « *les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, à l'exclusion des produits ayant subi une première transformation* » : Article 2, Directive 85/374, précitée.

⁵ Considérant 3, Directive 85/374, précitée.

⁶ *idem*.

⁷ J. Ghestin (sous la direction de), *Sécurité des consommateurs et responsabilité du fait des produits défectueux*, Colloque – Centre de droit des obligations, 6-7.10.1986, Université de Paris I, Ed. LGDJ, 1987, 236 pages, sp. p. 177.

⁸ La défektivité est caractérisée dès lors « *que le produit n'offre pas la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre compte tenu de toutes les circonstances, et notamment de la présentation, de l'usage du produit qui peut être raisonnablement attendu, du moment de la mise en circulation du produit* » : Article 6-1, Directive 85/374, précitée.

⁹ Il est fait référence ici à la définition des produits agricoles telle que découlant de l'article 32-1 CE ; sur les difficultés liées à l'application de la définition retenue : Question écrite n° 107/88, JOCE n° C 145 du 12.06.1989, page 22.

¹⁰ Il convient de noter que les Etats membres disposaient de la faculté d'inclure les produits agricoles et de la chasse parmi les produits couverts par les dispositions transposant en droit interne la Directive 85/374 : Article 15-1-a), Directive 85/374, précitée. Cette solution de compromis résulte des positions nationales divergentes exprimées lors de la négociation de ce texte : J. L. Fagnart, « La directive du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits », *CDE*, 1987, n° 1-2, pp. 3-68, sp. p. 25.

occasionné par une matière première agricole défectueuse. La responsabilité contractuelle portant sur la garantie des vices cachés de la chose vendue ¹ peut, notamment, se révéler complexe à actionner pour le consommateur final qui entretient rarement des rapports juridiques directs avec le producteur du produit primaire et se trouve, de fait, confronté à une chaîne de contrats.

L'engagement d'une action fondée sur la responsabilité civile délictuelle impose, quant à elle, au demandeur de mettre en évidence un dommage, une faute et un lien de causalité entre ces deux premiers éléments. En cas de dommage subi par un « *consommateur-victime* » ce dernier sera particulièrement démuni dès lors que pèsera sur lui la charge de mettre en évidence une faute du fait du producteur de produits agricoles non transformés et d'établir le lien de causalité entre celle-ci et le dommage subi.

Dès 1991, le Comité Economique et Social demandait à la Commission d'engager une réflexion « en vue d'étendre le champ d'application de la directive relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, dans le but d'y inclure les produits agro-alimentaires » ². La Commission européenne a présenté une proposition en ce sens seulement le 15 octobre 1997 : il aura fallu attendre le séisme politico-juridique de la crise de la « Vache folle ». L'initiative de la Commission répondait, en effet, à une demande pressante du Parlement européen ³, très vivement favorable à l'extension du régime de la responsabilité sans faute aux producteurs de matières premières agricoles. Cette extension était d'autant plus légitime que le caractère « défectueux » d'un produit repose sur « un critère fondamental [qui] est indubitablement celui de la sécurité » ⁴. La situation conjoncturelle mettait alors clairement en évidence les risques potentiels générés par une matière agricole primaire – en l'occurrence la viande bovine – et susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'alimentation.

La modification adoptée ⁵ a affecté la notion de produit visée par la Directive et unifiée, de ce fait, le traitement réservé aux produits entrant dans la chaîne alimentaire. Ce système a le mérite de la clarté, il n'en entraîne pas moins d'autres questions. Quelle solution, en effet, apporter aux litiges dans lesquels la défectuosité du produit découlerait de facteurs liés à la dégradation du milieu naturel ⁶ ? Ne faudrait-il pas distinguer – sans négliger les difficultés liées à l'administration de la preuve – cette situation de celle où le défaut du produit résulte directement de l'activité du producteur ? Ce dernier cas renverrait à la situation où la

¹ A. Gerard, « Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux », *EFLR*, 1993, n° 4, pp. 291-327, sp. p. 323.

² Avis du CES sur *l'Achèvement du Marché intérieur et la protection des consommateurs*, JOCE n° C 333 du 31.12.1991, page 16, sp. point 5.3.4.

³ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 85/374 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, COM (97) 478 du 01.10.1997, Exposé des motifs, page 4.

⁴ A. Gerard, « Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux », précité, p. 294.

⁵ - Directive 1999/34 du Parlement européen et du Conseil du 10.05.1999 modifiant la directive 85/374 du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCE n° L 141 du 04.06.1999, page 20 ;
- Les dispositions grecques, françaises, luxembourgeoises, autrichiennes, finlandaises et suédoises s'appliquaient déjà aux produits agricoles et ne nécessitaient pas d'adaptation : Dix-huitième Rapport annuel sur le Contrôle de l'application du droit communautaire – 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001.

⁶ En faveur d'une exonération de responsabilité dans un tel cas voir : H. C. Taschner, « La future responsabilité du fait des produits défectueux dans la Communauté européenne », *RMC*, 1986, pp. 257-263, sp. p. 259.

défectuosité du produit consisterait dans une contamination résultant de l'utilisation massive, voire abusive, d'intrants chimiques ; alors même que le producteur pourrait être exonéré de toute responsabilité en cas de dégradation du milieu naturel indépendamment de son action personnel.

L'utilisation raisonnable d'intrants ou de semences présentant eux-mêmes un défaut, capable de se transmettre aux produits primaires, doit également être envisagée. Elle expose alors le fournisseur et le producteur – ce dernier étant engagé dès lors qu'il a apposé « *son nom, sa marque ou un autre signe distinctif* » sur le produit ¹ – à une action en responsabilité solidaire ² actionnable par la victime ³ ; à charge ensuite pour l'opérateur actionné de se retourner contre les autres coauteurs du dommage et d'obtenir alors la répartition entre eux des charges inhérentes aux litiges selon leur degré respectif d'implication dans la réalisation du dommage.



L'extension de la responsabilité objective à l'ensemble des produits alimentaires susceptibles de par leur défectuosité d'engendrer des dommages renforce, de prime abord, la protection des consommateurs, mais l'enthousiasme n'est cependant pas de mise.

2. Une extension peu efficace pour des produits alimentaires défectueux

Le régime de responsabilité objective instauré par la Directive 85/374 est engagé par le seul fait de mettre sur le marché un produit défectueux ; cette responsabilité n'en est pas pour autant systématique. Il incombe, en effet, à la victime de démontrer, pour le moins, l'existence d'un défaut affectant le produit et d'établir un lien de causalité entre ce dernier et le dommage subi. Ces conditions d'engagement de la responsabilité du producteur ou du fabricant de produits alimentaires peuvent être difficiles à honorer. Comment, en effet, administrer des preuves convaincantes sans recourir à des expertises scientifiques à la charge du demandeur, en l'occurrence le consommateur ? Il revient, en effet, au juge d'apprécier, au cas par cas, le défaut du produit ⁴ en examinant les éléments qui lui sont présentés par les parties. En identifiant un faisceau d'indices, le juge se livre à un examen objectif de ce que le « consommateur moyen » peut attendre du produit, mais non un groupe spécifique de consommateurs ⁵.

Au-delà de la dimension pécuniaire liée à toute procédure d'expertise et susceptible de décourager certains requérants ⁶, il peut s'avérer impossible d'identifier avec précision le

¹ Article 3-1, Directive 85/374, précitée.

² Article 5, Directive 85/374, précitée.

³ Le « consommateur-victime » peut, en effet, choisir l'opérateur économique le plus solvable et n'est pas dans l'obligation d'engager une action contre toutes les personnes impliquées.

⁴ Il convient de distinguer ces produits des produits dangereux dont la commercialisation est légale sous réserve d'un étiquetage et d'une information adaptée.

⁵ G. Cotonnet, *La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages, sp. p. 36.

⁶ Livre vert de la Commission sur *la responsabilité civile du fait des produits défectueux*, COM (1999) 396 final du 28.07.1999, sp. p. 19 : « La charge de la preuve » ; ces difficultés pourraient encourager une recrudescence des actions engagées sur le terrain de la faute pénale, les frais d'expertise étant alors à la charge de la juridiction.

produit dont le défaut est à l'origine du dommage. Le « *consommateur-victime* » se retrouve alors confronté à une multitude de producteurs, sans être en mesure d'individualiser précisément la personne ayant mis sur le marché un produit défectueux.

De plus, la réalisation d'un dommage affectant la santé humaine peut être particulièrement longue. L'extinction des droits conférés à la victime ¹ – dans un délai de dix ans suivant la mise en circulation du produit ² – peut alors être préjudiciable. La question de la prolongation de ce délai de forclusion doit être posée, pour le moins lors de dommages corporels graves, même si au-delà de dix ans les chances de parvenir à établir le lien de causalité entre le dommage et le produit en cause se réduisent considérablement ³.

Ce premier écueil, lié à la difficulté d'établir le lien de causalité – entre un dommage et un produit défectueux particulier – n'est cependant pas le seul susceptible d'altérer l'efficacité d'un système de responsabilité objective appliqué au secteur alimentaire. En effet, la caractérisation d'un dommage, d'un défaut et d'un lien de causalité unissant ces deux premiers éléments permet certes d'engager la responsabilité théorique du producteur, mais ce dernier peut alors invoquer des causes d'exonération ⁴. Le régime communautaire permet, notamment, au producteur de se dégager de sa responsabilité s'il peut démontrer que le défaut à l'origine du dommage ne pouvait pas être identifié en se fondant sur « *les connaissances scientifiques et techniques pertinentes, [...] accessibles au moment de la mise en circulation du produit* » ⁵. L'opérateur économique a-t-il alors l'obligation de prendre en compte les opinions scientifiques minoritaires ou divergentes exprimées au moment de la commercialisation du produit ou peut-il s'en remettre à la seule position majoritairement exprimée ? Ce point, non élucidé à la lecture de la Directive, pourrait bien se révéler décisif pour toutes les affaires ayant trait à la santé humaine.

Cette cause exonératoire – connue sous la dénomination de risque de développement ⁶ – a été créée initialement pour répondre à la situation de l'industrie pharmaceutique directement confrontée aux risques liés à l'émergence d'effets indésirables à long terme, imprévus lors de la commercialisation d'innovations thérapeutiques. Au-delà de ce secteur, le risque de développement peut être invoqué pour toutes les activités issues d'une application technologique. Cette exonération est justifiée par la volonté – en limitant les cas d'engagement de responsabilité – de ne pas freiner la recherche en faisant peser des charges financières lourdes sur les entreprises, notamment par le biais du renchérissement des primes d'assurance ⁷. Le producteur est donc exonéré de sa responsabilité « *s'il établit que l'état objectif des connaissances techniques et scientifiques, à son niveau le plus avancé, au*

¹ L'action en réparation dont bénéficie la victime se prescrit, quant à elle, en trois ans : Article 10, Directive 85/374, précitée.

² Article 11, Directive 85/374, précitée.

³ A. Gerard, « Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux », précité, p. 322.

⁴ Article 7, Directive 85/374, précitée.

⁵ CJCE, 29.05.1997, *Commission / Royaume-Uni*, aff. C-300/95, *Rec.* p. I-2649, point 28.

⁶ O. Berg, « La notion de risque de développement en matière de responsabilité du fait des produits défectueux », *La semaine juridique – JCP*, 1996, n° 27, *Doctrine*, 3945, pp. 271-278.

⁷ Il convient d'ailleurs de préciser que certains risques liés notamment aux biotechnologies ne sont pas couverts par les compagnies d'assurance, laissant alors l'entreprise confrontée à l'entière charge financière d'une éventuelle procédure d'indemnisation.

*moment de la mise en circulation du produit en cause, ne permettait pas de déceler le défaut de celui-ci »*¹.

La question se pose de la pertinence de maintenir ou non ce moyen de défense². L'expérience acquise dans les Etats membres n'ayant pas retenu cette cause d'exonération³ est alors précieuse pour évaluer les répercussions de son éventuelle suppression sur les velléités d'innovations des opérateurs économiques et sur la capacité du secteur de l'assurance à pallier l'absence « *de critères pour prévoir la probabilité d'un risque dont on ignore l'existence au moment de la commercialisation du produit* »⁴.

L'invocation d'un risque de développement par un opérateur économique pour se dégager de sa responsabilité n'est pas la seule cause d'exonération prévue dans la Directive 85/374. Est, notamment aménagée la possibilité de se dégager de toute responsabilité dès lors qu'il est possible de démontrer que « *le défaut est dû à la conformité du produit avec des règles impératives émanant des pouvoirs publics* »⁵. La portée d'une telle disposition, dans un secteur largement réglementé⁶, n'est pas à négliger. Deux remarques viennent alors à l'esprit. Le statut des normes appliquées volontairement par les entreprises n'est d'une part pas abordé, alors même que leur fréquence d'utilisation tend à croître. D'autre part, il est loisible, dans un tel contexte, de s'interroger sur la possibilité d'actionner alors les autorités publiques⁷ si d'aventure ces dernières n'ont pas actualisé les « *règles impératives* »⁸ au regard des « *connaissances scientifiques et techniques* »⁹ disponibles.

Enfin, un « *consommateur-victime* » qui aurait surmonté toutes ces difficultés peut cependant se retrouver contraint d'engager simultanément plusieurs actions en réparation. Ce cumul d'actions – prévu par la Directive¹⁰ – est rendu nécessaire par la limitation des dommages couverts au titre de la Directive 85/374. Les dommages matériels et corporels sont concernés ; il n'en est rien, en revanche, en matière de dommages moraux et notamment de *pretium doloris* fréquemment mis en jeu lors d'atteinte à la santé d'une personne. Leur indemnisation relève alors des règles de droit propres à chaque Etat membre.



Le régime communautaire de responsabilité objective s'étend désormais à l'ensemble des produits alimentaires. Le consommateur n'en est pas moins confronté à certaines difficultés.

¹ Livre vert de la Commission sur *la responsabilité civile du fait des produits défectueux*, précité, pp. 21-22.

² Livre vert de la Commission sur *la responsabilité civile du fait des produits défectueux*, précité, p. 23.

³ Article 15-1-b), Directive 85/374, précitée.

⁴ Livre vert de la Commission sur *la responsabilité civile du fait des produits défectueux*, précité, p. 23.

⁵ Article 7-d), Directive 85/374, précitée.

⁶ Voir *supra* : Introduction, Section 2.

⁷ Voir *infra* : Paragraphe III du présent Chapitre,.

⁸ Article 7-d), Directive 85/374, précitée.

⁹ Article 7-e), Directive 85/374, précitée.

¹⁰ Article 13, Directive 85/374, précitée.

De plus, il paraît légitime d'évoquer le sort de l'entreprise diligente au regard des exigences réglementaires¹. Ne faudrait-il alors pas prévoir une possibilité d'exonération ou, tout au moins, de modération de la responsabilité d'une telle entreprise. En effet, les procédures d'auto-contrôles et de certification auront une portée maximale si leur juste exécution limite l'étendue de la responsabilité, à défaut de porter sur son principe même². A l'inverse, les entreprises risquent de s'en détourner : ne souhaitant pas assumer simultanément les charges pécuniaires liées aux démarches préventives et celles inhérentes à un régime de responsabilité objective.

Dès lors, se pose la question de la détermination du régime optimum d'indemnisation alors même que les conséquences de l'introduction du principe de précaution dans la conduite des dossiers alimentaires³ sur le régime de responsabilité méritent d'être appréciées⁴. Ce principe « *peut [pour certains auteurs] aggraver le régime de responsabilité, il peut aussi déplacer – ce qui ne serait pas sans danger – la frontière entre les régimes de responsabilité pour faute et les régimes de responsabilité fondés sur le risque au sens juridique du terme* »⁵ ; pour d'autres auteurs, en revanche, le principe de précaution aura peu d'influence sur la responsabilité juridique⁶.

B. Le nouveau débat sur les mécanismes optimums d'indemnisation lié à l'émergence du principe de précaution

La généralisation du recours au principe de précaution ne pourra pas être sans conséquences sur le régime de responsabilité (1) qui présente certaines faiblesses, dont la compensation peut appeler une réflexion sur l'opportunité d'instaurer un fonds d'indemnisation, prenant en charge collectivement les « accidents de la vie » (2).

1. Une place renouvelée pour la responsabilité fondée sur la faute

Il est peu probable que l'introduction du principe de précaution s'accompagne d'un affaiblissement de la responsabilité objective, récemment étendue à l'ensemble de la chaîne alimentaire. Ce principe et la logique qui anime la responsabilité sans faute poursuivent, en effet, un objectif commun : une protection maximale des consommateurs⁷.

¹ - Voir en ce sens : Livre vert de la Commission relatif aux *principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 46 ;

- Voir également : D. Roberts, « The defense of reasonable precautions and due diligence in the administration of United Kingdom and European Food Legislation », *EFLR*, 1994, n° 4, pp. 456-460.

² F. Collart-Dutilleul, « Les analyses en agro-alimentaire et le droit de la responsabilité civile », précité.

³ Voir *supra* : Partie I, Chapitre I, Section 2.

⁴ P. Jourdain, « Principe de précaution et responsabilité civile », *Les Petites Affiches*, 2000, novembre, n° 239, pp. 51-58.

⁵ L. Boy, « La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ? », *Les Petites Affiches*, 1997, janvier, p. 4.

⁶ Rapport au Premier Ministre présenté par P. Kourilsky et G. Viney, *Le principe de précaution*, 15.10.1999, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, 406 pages, sp. p. 42.

⁷ A. Guégan, « L'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité civile », *RJE*, 2000, n° 2, pp. 147-178, sp. pp. 161-165.

En revanche, les contours de la notion de faute pourraient être modifiés, éloignant la responsabilité de sa fonction réparatrice pour renforcer sa dimension préventive¹. Le principe de précaution met, en effet, à la charge de l'opérateur une obligation générale de suivi du produit au-delà de sa mise sur le marché. Une « *faute de précaution* »² pourrait alors être identifiée en cas de non-respect de cette obligation : faute pénale s'il y a, par exemple, mise en danger de la vie d'autrui ou faute civile dans les autres cas.

En matière d'Organismes modifiés génétiquement, il a d'ailleurs été prévu de longue date une obligation non seulement de suivi mais également de notification à la Commission de tout nouveau risque pour la santé humaine ou l'environnement³. Une obligation de cette nature devrait être étendue à l'ensemble de la chaîne alimentaire. Le producteur est en effet le seul à connaître parfaitement son produit, ou tout au moins devrait-il l'être. De plus, la communication des informations transmises aux autorités publiques doit désormais être également assurée au bénéfice des consommateurs. Ces derniers sont en effet désireux de disposer d'une information exhaustive, leur permettant de pleinement choisir l'alimentation absorbée⁴.

Les défaillances des opérateurs économiques à l'égard de telles obligations pourraient entraîner la mise en jeu de leur responsabilité pour faute. Au-delà de ces obligations liées à la matérialisation du principe de transparence, reste à se pencher sur des situations où le lien entre une activité et un risque est supposé et par la suite, grâce à l'approfondissement des connaissances scientifiques, établi. Une faute au regard de l'obligation de vigilance qui pèse sur les opérateurs économiques peut alors être recherchée et exclure alors toute invocation d'un risque de développement. A défaut de l'identification expresse d'une telle faute, « *l'obstacle de la preuve [...] pourra être surmonté au moyen de présomptions* »⁵ bénéficiant aux requérants individuels, tel qu'il est pratiqué en matière d'infections nosocomiales⁶. De telles présomptions entraînent un renversement de la charge de la preuve et il revient alors à l'opérateur économique de prouver l'absence de faute.



L'évolution juridique tend à privilégier le développement d'un régime de responsabilité objective – fondée sur une « *obligation sécurité-résultat* »⁷ – même si la responsabilité pour faute de précaution pourrait susciter un certain regain d'intérêt.

¹ A. Guégan, « L'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité », précité, p. 149 : l'auteur se référant à H. Jonas qui « *met l'accent sur une éthique de la conservation, de la préservation des possibilités humaines* ».

² D. Jacotot, « Le principe de précaution et le renforcement de l'action en responsabilité pour faute », in *La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution*, Colloque – Université de Bourgogne, Dijon, 27-28.04.2000, actes reprographiés, 18 pages, sp. pp. 5-12 « L'enrichissement du contenu et de la notion même de faute ».

³ Article 11-6, Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15.

⁴ Voir *supra* : Partie II, Chapitre I, Section 2.

⁵ D. Jacotot, « Le principe de précaution et le renforcement de l'action en responsabilité pour faute », précité, p. 16.

⁶ *idem*.

⁷ *idem*.

Les conséquences individuelles dommageables liées à la concrétisation d'un risque peuvent cependant être jugées collectivement inacceptables, sans pour autant être indemnisables par la voie de la responsabilité civile. Devant de telles situations un débat sur la pertinence d'instaurer un fonds public ¹ d'indemnisation des dommages subis doit être engagé ².

2. Vers l'instauration d'un fonds d'indemnisation ?

La Directive 85/374 ne prévoit pas à la charge des opérateurs économiques une obligation d'assurance, laissant alors le consommateur exposé à l'insolvabilité du producteur dont le produit est à l'origine d'un dommage, notamment « sériel » tout à fait envisageable en matière alimentaire. Cette faiblesse, susceptible de ruiner l'efficacité du système, pourrait être comblée grâce à l'instauration d'un fonds d'indemnisation. Seule, l'autorité investie de la compétence législative est compétente en la matière. Elle dispose alors, à la différence du juge, d'une liberté d'action lui permettant de s'abstraire du régime de la responsabilité et de garantir, en toute circonstance, une couverture financière aux victimes de dommages de consommation. Dans le cadre communautaire, il pourrait être judicieux que parallèlement au « *principe de libre circulation des produits [...] soit mis en place un fonds européen d'indemnisation des victimes de produits défectueux* » ³.

Au-delà de la couverture des risques liés à l'insolvabilité d'un opérateur économique tenu d'indemniser un dommage, la compensation des conséquences dommageables d'une action humaine peut être plus généralement recherchée. Dédier l'activité d'un fonds européen à l'une ou l'autre de ces finalités est loin d'être une pure fantaisie sémantique. En effet, cela modifie profondément la logique susceptible de sous-tendre un tel système. Toute référence à l'indemnisation renvoie à une logique d'identification de l'auteur du dommage et ce type de fonds se trouve actionné dès lors que la victime a exercé, sans succès, l'ensemble des voies de recours disponibles en droit interne ou se heurte à l'insolvabilité du producteur ou du fabricant responsable. La notion de compensation s'appuie quant à elle sur une logique fondée sur une recherche d'équité. La victime pourrait alors s'adresser directement au fonds, à charge ou non pour ce dernier d'engager une action contre l'auteur supposé du dommage ⁴.



L'activité des opérateurs économiques peut être la cause de dommages au préjudice de consommateurs. Le système de responsabilité objective est fondé sur la mise en cause du produit lui-même et alors l'indemnisation du « consommateur-victime » intervient sans qu'il ait à administrer la preuve d'une faute du défendeur. Dans d'autres circonstances, l'activité

¹ P. Casson, *Les fonds de garantie*, Thèse pour le doctorat en droit privé, Université de Paris I, 1994.

² La mutualisation des risques à travers le développement de l'assurance personnelle n'est pas non plus à exclure : G. Viney, « L'avenir des régimes d'indemnisation indépendants de la responsabilité civile », in *Le juge entre deux millénaires*, Mélanges offerts à P. Drat, Ed. Dalloz, 2000, 708 pages, pp. 671-687, sp. pp. 671-672.

³ Avis du CES sur *l'Achèvement du Marché intérieur et la protection des consommateurs*, JOCE n° C 333 du 31.12.1991, page 16.

⁴ Système proposé également en matière de dommages d'origine médicale : G. Viney, « L'avenir des régimes d'indemnisation indépendants de la responsabilité civile », précité, p. 683.

même du producteur est en cause et l'action judiciaire doit alors mettre en évidence une faute de celui-ci pour aboutir.

En dehors de cette première sphère de rapports juridiques — relevant essentiellement du droit privé — le comportement des autorités publiques peut également conduire à la réalisation de dommages et alors entraîner des recours en indemnité destinés à assurer la protection des citoyens, titulaires de prérogatives consuméristes.

III. - Le « consommateur-citoyen » face aux défaillances des autorités publiques

Les autorités publiques sont garantes tant du droit à la protection de la santé que du droit à l'information et leurs défaillances, au regard du droit communautaire¹, peuvent être à l'origine de préjudices affectant des consommateurs². Ces derniers peuvent alors engager, suivant les circonstances, la responsabilité de l'Etat (A) ou introduire un recours en indemnité, devant la Cour de justice, à l'encontre de la Communauté (B).

A. Une mise en jeu incertaine de la responsabilité étatique pour des dommages d'origine alimentaire

La Cour de justice a élaboré plusieurs mécanismes compensateurs en cas de non-respect par un Etat membre de ses engagements communautaires, par exemple en cas de non-conformité du droit national par rapport aux dispositions d'une directive³ ou de défaut de contrôle de la bonne application du corpus communautaire. Plus largement, la violation, par un Etat membre, de son obligation de coopérer loyalement à l'application du droit communautaire peut priver injustement un particulier de prérogatives fondées sur ce corpus et justifier alors pleinement un système de responsabilité de l'entité nationale⁴.

Le principe d'effet direct⁵, la technique de l'interprétation conforme des textes nationaux au regard du droit communautaire⁶ et enfin le principe de l'engagement de la responsabilité de l'Etat défaillant⁷ sont autant de voies d'action à la disposition des magistrats nationaux pour contrecarrer ces défaillances étatiques.

¹ J.-N. Pardon, R.O. Dalcq, « La responsabilité des Etats membres envers les particuliers en cas de manquement au droit communautaire », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1996, n° 33, pp. 193-204.

² N. Coutrelis, « Les responsabilités dans la filière agro-alimentaire », *EFLR*, 1997, n° 1, pp. 84-94.

³ D. Simon, « Une étape décisive dans la protection des droits des justiciables communautaires : la responsabilité des Etats membres en cas de non-transposition des directives », *Revue Europe*, décembre 1991, pp. 1-3 ; J.-L. Sauron, *Droit communautaire et décision nationale – Le processus décisionnel national dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, 1998, 211 pages, p. 154 et s..

⁴ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 355-360.

⁵ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 2^{ème} édition, 1998, 578 pages, pp. 267-281.

⁶ CJCE, 10.04.1984, *Von colson & Kamman*, aff. 14/83, *Rec.* p. 1891.

⁷ O. Dubos, « Le principe de responsabilité de l'Etat pour violation du droit communautaire », *RAE*, 1997, n° 2, pp.

La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat retiendra ici toute notre attention¹. En effet, dans le secteur alimentaire les Etats membres exercent des compétences décisives en matière d'exécution administrative² et de contrôle³. Les consommateurs, quant à eux, souhaitent bénéficier d'un droit effectif tant à l'information qu'à la protection de leur santé.

La Cour de justice a, de longue date, posé le principe de la compensation des conséquences illicites d'une action étatique contraire au droit communautaire⁴, tout en restant, initialement, muette sur les conditions d'engagement de la responsabilité d'un Etat. Explicitant enfin la « *formule allusive* »⁵ utilisée en 1960, la Cour a encadré⁶ précisément ces conditions⁷, qui sont au nombre de trois et peuvent ainsi être énoncées⁸.

– La règle de droit en cause doit être susceptible de conférer des droits aux particuliers⁹, dont le contenu peut être identifié à la seule lecture¹⁰ des dispositions discutées¹¹.

– Un lien de causalité direct doit pouvoir être mis en évidence entre la violation alléguée du droit communautaire par un Etat membre et le dommage subi par le requérant. La Cour n'exige pas, pour autant, qu'un manquement étatique ait été préalablement constaté du fait

209-225 ; G. Tesaro, « Responsabilité des Etats membres pour violation du droit communautaire », *RMUE*, 1996, n° 3, pp. 15-34 ; T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages, sp. pp. 313-348 : Chapter IX « Principles Governing Liability in Damages ».

¹ D. Simon, « La responsabilité de l'Etat saisie par le droit communautaire », *AJDA*, 1996, pp. 489-499.

² Dans le secteur agricole par exemple, « *l'attribution aux Etats membres de l'exécution des règles de l'Organisation Commune des Marchés a pour conséquence que, en règle générale, il n'y a pas de rapport direct entre la Communauté et les particuliers* » : G. Olmi, *Politique Agricole Commune*, Commentaire Mégret, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 323 pages, p. 139.

³ F. Capelli, « Le contrôle des produits alimentaires sur le Marché unique européen et la responsabilité des contrôleurs », *RMCUE*, 1996, n° 395, pp. 90-103.

⁴ CJCE, 16.12.1960, *Humblet*, aff. 6/60, *Rec.* p. 1128.

⁵ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, p. 300.

⁶ C. Charrier, « L'effectivité du droit à réparation conféré par le droit communautaire européen : élaboration d'une théorie générale de la responsabilité », *Revue d'intégration européenne*, 1997, n° 1, pp. 35-58.

⁷ - Statuant sur une question préjudicielle mettant en avant l'absence de transposition d'une directive, la Cour a posé le principe de l'engagement de la responsabilité de l'Etat italien pour compenser le préjudice pécuniaire subi par les particuliers : CJCE, 19.11.1991, *Francovich, e.a.*, aff. jointes C-6 et 9/90, *Rec.* p. I-5403 ;

- La Cour a ensuite généralisé ce principe de responsabilité quel que soit l'auteur de la violation du droit communautaire – en l'occurrence le législateur allemand – et les caractères de la disposition en cause – d'effet direct ou non – : CJCE, 05.03.1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame III e.a.* ; aff. jointes C-46/93 et C-48/93, *Rec.* p. I-1029 ; A. Rigaux, « L'arrêt « Brasserie du Pêcheur – Factortame III » : Le roi peut mal faire en droit communautaire », *Revue Europe*, mai 1996, pp. 1-5 ; F. Fines, « Quelle obligation de réparer pour la violation du droit communautaire ? Nouveaux développements jurisprudentiels sur la responsabilité de « l'Etat normateur » », *RTDE*, 1997, n° 1, pp. 69-101 ; L. Goffin, « A propos des principes régissant la responsabilité non-contractuelle des Etats membres en cas de violation du droit communautaire », *CDE*, 1997, n° 5-6, pp. 531-554 ; M. Dantonel-Cor, « La violation de la norme communautaire et la responsabilité extra-contractuelle de l'Etat », *RTDE*, 1998, n° 1, pp. 75-92.

⁸ Nous reprenons ici la formulation retenue par la Cour dans un arrêt particulièrement didactique : CJCE, 25.02.1999, *A. Carbonari*, aff. C-131/97, *Rec.* p. I-1103.

⁹ Les exigences liées au contenu des dispositions, requises par la Cour en matière de responsabilité de l'Etat, diffèrent de celles exigées pour reconnaître l'effet direct d'un même texte.

¹⁰ La définition d'obligations claires dans les actes adoptés par le Conseil et le Parlement européen pourrait ainsi faciliter l'octroi de dommages-intérêts en cas de défaillance étatique : *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, 31-11 et 1-12.1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 22.

¹¹ Il faut d'ailleurs noter, comme nous y invite A. Rigaux, que la Cour a utilisé une formulation synthétique là où dans sa jurisprudence antérieure elle posait deux conditions distinctes, Commentaire de CJCE, 25.02.1999, *A. Carbonari*, aff. C-131/97, précité, in *Revue Europe*, avril 1999, pp. 13-14.

de l'application du principe d'autonomie des voies de recours. « *L'existence d'un arrêt en manquement ne fait donc que souligner l'obligation pour le juge national d'accorder la réparation du dommage causé, alors qu'en l'absence d'un arrêt de manquement il appartiendra à la juridiction nationale d'établir préalablement cette violation, en utilisant éventuellement la voie préjudicielle* »¹. L'administration de la charge de la preuve par le requérant se trouve cependant facilitée, en présence d'un arrêt constatant préalablement le manquement de l'Etat mis en cause.

– Une violation suffisamment caractérisée de l'obligation étatique de respecter ses engagements communautaires doit enfin pouvoir être démontrée². La Cour considère qu'il revient au juge national d'apprécier cette condition en « *fonction de chaque type de situation* »³. Ainsi, toute violation d'une obligation communautaire est caractérisée dès lors que l'Etat en cause ne dispose pas d'une marge d'appréciation lors de la mise en œuvre de la disposition à l'origine du litige. A l'inverse, en présence d'une telle marge d'appréciation, les juges nationaux se doivent d'exercer un contrôle minimal et de rechercher une violation manifeste et grave.

C'est donc en remplissant ces conditions, définies dans le prétoire communautaire, que les particuliers peuvent agir en matière de responsabilité.

En matière alimentaire, un consommateur peut alléguer d'un dommage lié à un défaut d'information. La défaillance d'un Etat membre qui n'aurait pas été diligent à l'égard de ses obligations de contrôle du bon respect des dispositions en matière d'étiquetage peut ainsi être sanctionnée.

L'engagement de la responsabilité des autorités nationales pour des atteintes à la santé doit également être envisagé. De telles actions risquent cependant de difficilement aboutir, notamment dans le cas de maladies dont la durée d'incubation est longue. L'établissement du lien de causalité est malaisé à établir⁴. Peu à peu les autorités de contrôle, soumises à une responsabilité longtemps considérée comme purement théorique, pourraient, cependant, voir leur responsabilité engagée en raison de dommages portés à la santé et liés à des intoxications alimentaires dont les foyers de contamination n'auraient pas été rapidement détectés, ou pour le moins circonscrits, par les autorités compétentes.

¹ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages, p. 742.

² La Cour distingue les situations dans lesquelles l'Etat dispose d'une marge d'appréciation, en particulier quand il exerce des compétences normatives, des situations où cette dernière est réduite voire nulle, comme en matière de transposition des directives. Il doit être démontré, dans le premier cas, que l'Etat a commis une violation suffisamment caractérisée ; à l'inverse, « *la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée* » dans la seconde hypothèse, CJCE, 08.10.1996, *Erich Dillenkofer e. a.*, aff. jointes C-178/94, C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845, point 25.

³ CJCE, 08.10.1996, *Erich Dillenkofer e. a.*, aff. jointes C-178/94, C-188/94 à C-190/94, précité ; ces arrêts ont clarifié la jurisprudence quelque peu obscurcie à la suite de la décision : CJCE, 23.05.1996, *The Queen / Ministry of agriculture, fisheries and food ex parte Hedley Lomas*, aff. C-5/94, Rec. p. I-2553.

⁴ Les actions engagées, avec succès, contre les autorités françaises par des personnes, contaminées par le virus du sida à l'occasion d'une transfusion sanguine, ou leur famille, ont initié un courant jurisprudentiel fondé sur le principe de prévention. Des parentés pourraient être faites avec ces affaires si une épidémie de maladie de Creutzfeldt-Jacob venait à se déclencher.

De telles actions, dirigées contre un Etat défaillant, sont engagées devant le juge national territorialement compétent. L'encadrement communautaire des conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat doit, dès lors, être concilié avec les règles procédurales nationales. En effet, dans l'hypothèse où les trois conditions d'engagement sont remplies « *il appartient au juge national de tirer les conséquences* »¹ du principe de responsabilité au regard du régime procédural national. Ce dernier doit, cependant, garantir un exercice effectif de l'action en responsabilité. Si tel n'est pas le cas, les modalités d'exercice du droit à réparation sont fixées par le juge communautaire. Il en est ainsi dès lors que l'application des dispositions nationales compromet ou rend excessivement difficile l'exercice d'une action en responsabilité².

Le principe d'autonomie procédurale, dont bénéficient les Etats membres, est ainsi préservé pour l'essentiel. Il pourrait cependant être, peu à peu, davantage encadré. Il a, notamment, été demandé aux Etats membres de prévoir « *des moyens de recours appropriés devant les juridictions compétentes en ce qui concerne les mesures prises par les autorités compétentes qui restreignent la mise sur le marché ou imposent le retrait d'un produit* »³. De telles mesures sont susceptibles de se multiplier. Les Etats membres ont, en effet, l'obligation de garantir que seuls des produits sûrs sont mis sur le marché. Des mesures draconiennes, fondées sur une approche prudentielle, peuvent alors être nécessaires tout en entraînant des conséquences préjudiciables pour les entreprises visées. L'aménagement de voies de recours appropriées doit être assuré par les Etats membres. Si tel n'est pas le cas, la Cour de justice pourrait pallier ce manque et poser les bases communautaires de telles voies de recours.



Le principe et les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat membre défaillant au regard de ses obligations communautaires ont été établis par la Cour de justice⁴. Ce principe bénéficie aux requérants qui peuvent ainsi introduire une action devant les juridictions de leur Etat de résidence. En revanche, si l'origine de certains dommages est à rechercher dans l'activité de la Communauté européenne, le juge communautaire peut être compétent.

B. Un régime complexe de mise en cause de la Communauté

L'accès des particuliers au contentieux de l'annulation portant sur des actes de portée générale est extrêmement réduit⁵. La recevabilité de ces recours dépend de la capacité de

¹ CJCE, 22.04.1997, *Eunice Sutton*, aff. C-66/95, *Rec.* p. I-2163, point 35.

² La Cour a transposé au domaine de la responsabilité de l'Etat les principes jurisprudentiels élaborés précédemment en matière de répétition de l'indu : CJCE, 09.11.1983, *San Giorgio*, aff. 199/82, *Rec.* p. 3595, sp. point 14.

³ Considérant 22, Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.

⁴ La Cour a d'ailleurs largement aligné ces conditions sur celles du recours en indemnité pour des dommages découlant de l'activité communautaire : S. Van Raepenbusch, M. Wathelet, « La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'Etat sur celle de la Communauté ou l'inverse ? », *CDE*, 1997, n° 1-2, pp. 13-66.

⁵ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 578 pages, sp. pp. 371-

requérants individuels d'établir qu'ils entretiennent un lien direct et individuel avec l'acte contesté¹. Cette condition est particulièrement difficile à remplir pour contester des actes normatifs dont il faudra alors apprécier s'ils concernent un « cercle ouvert » ou un « cercle restreint »² de personnes³.

Face à ces difficultés pour obtenir l'annulation d'un acte communautaire⁴, les particuliers n'en sont pas moins recevables pour engager une action en indemnité contre la Communauté⁵ et obtenir ainsi réparation des dommages subis du fait de l'activité communautaire (1). En dehors du cadre de l'action en indemnisation, des particuliers, soucieux d'exercer pleinement leur droit à l'information, peuvent, de plus, être amenés à contester devant le juge communautaire le refus d'une institution de transmettre un document demandé (2).

1. Une clarification nécessaire des fondements de la responsabilité de la Communauté en cas de dommages d'origine alimentaire

L'imbrication des sphères nationale et communautaire des compétences d'exécution du droit communautaire est telle, que des interrogations se posent pour déterminer la juridiction compétente pour accueillir ce type d'actions en responsabilité⁶. La Cour de justice a défini sa propre compétence comme subsidiaire et ainsi l'essentiel des actions en responsabilité doivent être introduites devant les juridictions nationales⁷. Les recours qui mettent en évidence une faute d'un Etat relèvent bien évidemment de cette catégorie. De façon plus surprenante, les actions fondées sur le cumul d'une faute d'origine nationale et communautaire relèvent également de la compétence des juridictions nationales en ce qui concerne l'indemnisation des préjudices pécuniaires. En revanche, une action particulière doit être engagée devant la Cour de Luxembourg pour obtenir des dommages-intérêts de la part de la Communauté. Il est ainsi impossible d'engager solidairement la responsabilité de la Communauté et d'un Etat et d'ailleurs aucune action récursoire n'est prévue.

Le particulier, soucieux d'obtenir réparation d'un dommage subi lors de l'exécution du droit communautaire ou en raison de la défaillance des structures de contrôle⁸, se trouve donc,

383 : « Les requérants individuels ».

¹ CJCE, 13.05.1971, *International Fruit*, aff. 41 à 44/70, Rec. p. 411.

² CJCE, 29.06.1990, *Sofrimport / Commission*, aff. C-152/88, Rec. p. I-2477, point 10 et sp. 11.

³ R. Kovar, « L'identification des actes normatifs en droit communautaire », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 717 pages, pp. 387-422.

⁴ De plus, les associations, « constituées pour promouvoir les intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables », ne bénéficient pas de conditions de recevabilité particulières : TPI, Ordonnance 08.07.1999, *Area Coue / Commission et Conseil*, aff. T-12/96, Rec. p. II-2301 ; voir également : TPI, Ordonnance 30.09.1997, *Federolio*, aff. T-122/96, Rec. p. II-1559.

⁵ Article 288 CE.

⁶ R. Medhi, *Le statut contentieux des mesures communautaires d'exécution du droit communautaire – L'exemple français*, Thèse pour le doctorat en droit public, CEDRE, Université de Rennes 1, 1994, 572 pages, pp. 377 et s. : Partie III « Arcanes communautaires et méandres nationaux du régime de responsabilité du fait de l'exécution du droit communautaire ».

⁷ R. Medhi, *Le statut contentieux des mesures communautaires d'exécution du droit communautaire – L'exemple français*, op. cit., p. 390 et s..

⁸ F. Capelli, « Le contrôle des produits alimentaires sur le Marché unique européen et la responsabilité des contrôleurs », *RMCUE*, 1996, n° 395, pp. 90-103.

aux termes de cette jurisprudence, devant un imbroglio judiciaire peu propice à une protection pertinente des particuliers.

imputabilité : jurisprudence a considéré que la compétence nationale est une compétence liée : OGM

Par ailleurs, la Communauté peut être amenée à adopter des mesures motivées par la protection de la santé publique, dont les conséquences économiques sur les opérateurs visés peuvent être particulièrement lourdes. La Cour de justice a été saisie à plusieurs reprises de contentieux dans lesquels des entreprises ont cherché à obtenir l'indemnisation de préjudices pécuniaires.

Plusieurs situations peuvent alors se présenter. En effet, certaines mesures adoptées sont justifiées par l'existence d'un danger, d'autres par celle d'un risque. Cette dernière hypothèse peut faire débat. La Cour fait application des conditions d'engagement strictes de la responsabilité extra-contractuelle de la Communauté dégagées aux termes de la jurisprudence dès lors que l'on se trouve en présence d'un « *acte normatif qui implique des choix de politiques économiques* »¹. La Communauté est alors investie d'un réel pouvoir discrétionnaire qui lui garantit « *des possibilités de choix encadrées [cependant] par le droit* »² pour éviter qu'il ne confine à l'arbitraire. Tel est le cas lors de l'application du principe de précaution.

L'application de ce principe peut entraîner pour les opérateurs concernés un préjudice économique, alors même qu'une incertitude scientifique est toujours présente. Les conséquences pécuniaires de ce mode de gestion des risques pèsent alors sur les seules entreprises. Contestant cet état de fait, les laboratoires pharmaceutiques *Bergaderm* ont introduit un recours en indemnité devant la Cour de justice des Communautés pour obtenir réparation du préjudice qu'ils auraient subi du fait de l'adoption par la Commission d'une directive relative aux produits cosmétiques³. La Commission donnait, par ce texte, force obligatoire au rapport d'un groupe d'experts en interdisait la commercialisation de tout produit contenant plus de 1 ppm de psoralène, substance réputée cancérigène. Il convient, de prime abord, de préciser que le législateur communautaire conserve le pouvoir de modifier, à tout moment, les dispositions d'un texte « *au regard de évaluation de [ses] effets* »⁴ et ainsi l'identification de nouveaux facteurs de risques peut amoindrir le principe de sécurité juridique et limiter le champ du principe de proportionnalité⁵.

La société *Bergaderm* reprochait, en l'espèce, à la Commission de ne pas avoir tenu compte de l'ensemble des données scientifiques disponibles, notamment en ne mettant pas en place un débat contradictoire. La Commission aurait, de plus, fondé l'interdiction contestée

¹ CJCE, 02.12.1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt / Conseil*, aff. 5/71, Rec. p. 975.

² P. Pactet, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, Ed. A. Colin, 1998, 17^{ème} édition, 587 pages, p. 125.

³ Dix-huitième Directive 95/34 de la Commission du 10.07.1995 portant adaptation au progrès technique des annexes II, III, VI et VII de la Directive 76/768 du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux produits cosmétiques, JOCE n° L 167 du 18.07.1995, page 19.

⁴ D. Gadbin, « Chronique de jurisprudence communautaire – 1998 – Première partie », *RDR*, 2000, n° 286, pp. 478-486, sp. 480.

⁵ CJCE, 29.10.1998, *Zaninotto*, aff. C-375/96, Rec. p. I-6681.

uniquement sur la présence d'un composant dans le produit sans se référer à la formule globale de celui-ci.

La société reprochait également à la Commission de ne pas avoir respecté la procédure et notamment la consultation du comité scientifique. La société cherchait ainsi à mettre en évidence une faute des institutions communautaires. Echouant sur ces différents points¹, la société n'a pas obtenu l'indemnisation demandée. « *Pour l'instant, une entreprise ayant subi un dommage anormal et spécial du fait d'une décision communautaire [semble ainsi avoir] peu de chance d'obtenir réparation en fondant son recours sur la constatation d'une rupture de l'égalité devant les charges de la politique communautaire* »².

La question de l'indemnisation de « *fautes de précaution* »³ devra pourtant bien être résolue, sous peine de compliquer l'application de ce principe⁴. S'ouvre alors le débat de la reconnaissance, à terme, d'un régime de responsabilité sans faute à côté de la responsabilité pour faute de la Communauté. Le Tribunal n'a pas exclu totalement une telle possibilité, il y a même fait explicitement référence⁵, même si les circonstances factuelles des affaires ne lui ont pas donné l'occasion de faire une application d'un régime de responsabilité sans faute⁶.

De futurs développements restent certainement encore à venir sur ce point. Des actions engagées sur le terrain de la responsabilité sans faute pourraient notamment être pleinement effectives pour parer les atteintes à la notoriété d'une entreprise. De tels dommages pécuniaires – s'ils constituent un préjudice anormal et spécial⁷ – peuvent, en effet, difficilement être à la charge exclusive des entreprises dès lors qu'elles ont elles-mêmes pris toutes les précautions possibles⁸ et, *a fortiori*, si l'existence d'un risque supposé n'est pas ensuite confirmée. Une solution équilibrée devra peu à peu être dégagée.

En revanche, un régime de responsabilité pour faute peut retrouver un regain d'intérêt face aux conséquences de l'application du principe de précaution à l'égard d'éventuelles

¹ La responsabilité de la Communauté du fait de son activité normative, pour l'exercice de laquelle elle bénéficie d'une marge d'appréciation, ne peut être engagée qu'en remplissant des conditions restrictives : CJCE, 02.12.1971 *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt* / Conseil, aff. 5/71, précité.

² Rapport au Premier Ministre français présenté par P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, 15.10.1999, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, p. 50.

³ De telles fautes consistent « *soit en un défaut, soit en un excès de précaution, l'un et l'autre étant appréciés selon la méthode du bilan coût / avantage, en fonction du principe de proportionnalité* » : Rapport au Premier Ministre français présenté par P. Kourilsky, G. Viney, *Le principe de précaution*, précité, p. 48.

⁴ I. Natowicz, « Qui supporte le risque d'atteintes à l'environnement ? Le pollueur, l'assureur, le consommateur final ... », in J.-C. Masclat (sous la direction de), *La Communauté européenne et l'environnement*, Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 655-670.

⁵ TPI, 29.01.1998, *Dubois et fils* / Conseil et Commission, aff. T-113/96, Rec. p. II-129 : le Tribunal a considéré dans cette affaire qu'il n'existe pas de responsabilité sans faute de la Communauté lorsque le dommage trouve sa source dans l'Acte Unique Européen, acte de droit primaire. *A contrario*, une responsabilité objective ne serait-elle donc pas susceptible d'être engagée dans d'autres circonstances ?

⁶ TPI, 28.04.1998, *Dorsch Consul Ingenieur Gesellschaft mbH* / Commission et Conseil, aff. T-184/95, Rec. p. II-667 : dans cette affaire, le Tribunal a constaté l'absence de faute de la Communauté et néanmoins le caractère illégal de l'acte en cause susceptible d'engager la responsabilité de la Communauté. Le requérant a, cependant, échoué en ne parvenant pas à administrer la preuve d'un préjudice anormal et spécial.

⁷ Les conditions classiques de la responsabilité sans faute trouveraient alors à s'appliquer et elles imposent notamment que le préjudice présente un caractère anormal et spécial : D. Simon, *Le système juridique communautaire*, précité, p. 440.

⁸ Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre II, Section 1.

victimes¹. En effet, faire peser une responsabilité de nature objective sur les autorités communautaires en matière de gestion des risques sanitaires reviendrait à les soumettre à une obligation, irréaliste, de résultat. Si un tel système de responsabilité pour faute apparaît comme trop inéquitable pour les victimes, une gestion collective des conséquences dommageables liées à l'apparition de risques peut, là aussi, s'imposer.

Les moyens fondés sur la responsabilité sans faute sont écartés par le juge communautaire dans une affaire relative à des mesures de santé publiques justifiées par la nécessité de limiter l'extension d'une épizootie de peste porcine



La réparation de dommages subis par un particulier du fait de l'activité, notamment normative, de la Communauté reste pour le moins délicate³.

Les particuliers, investis désormais d'un droit à l'information et soucieux de l'exercer pleinement, peuvent également être amenés à engager des actions devant la Cour de Luxembourg pour obtenir la protection de cette prérogative. Ils peuvent ainsi contester devant le Tribunal de Première Instance le refus opposé, par une institution, à l'égard d'une demande de communication d'un document.

2. Un contentieux relatif à l'accès à l'information déjà bien établi

L'accès à l'ensemble des actes des institutions et organes communautaires est désormais prévu et organisé⁴. Les consommateurs, leurs associations représentatives⁵ et les opérateurs économiques peuvent ainsi exercer leur droit à l'information, dont la protection est assurée par la Cour de justice. Un contentieux nourri⁶ se développe et tend à augmenter⁷.

L'encadrement juridique des conditions d'accès aux documents a été, dans un premier temps, organisé par le biais d'un code de conduite interinstitutionnel⁸, expression d'une simple volonté du Conseil et de la Commission de coordonner les règles régissant l'accès aux

¹ P. Thieffry, « Le contentieux naissant des organismes génétiquement modifiés : précaution et mesures de sauvegarde », *RTDE*, 1999, n° 1, pp. 81-93.

³ S. Grossreider Tissot, « La responsabilité de la Communauté européenne du fait de l'activité normative de la Commission », *RTDE*, 2001, n° 1, pp. 91-121.

⁴ Voir sur ce point *supra* : Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 1, Paragraphe 2, B.

⁵ Il convient de préciser que les associations se voient opposer une jurisprudence restrictive quant à leur capacité à demander l'annulation d'un acte, et en conséquence la réparation d'un préjudice. Ainsi, un droit d'agir est reconnu aux associations représentatives seulement dans les cas « où elles peuvent faire valoir en justice ou bien un intérêt propre distinct de celui de leurs membres ou bien un droit à réparation qui leur a été cédé par d'autres personnes » : CJCE, 04.10.1979, *Ireks-Arkady / Conseil et Commission*, aff. 238/78, *Rec.* p. 2955, point 5

⁶ K. St. C. Bradley, « La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe-l'œil ? », *CDE*, 1999, n° 3.4, pp. 283-362, sp. pp. 331-346 et pp. 349-354.

⁷ *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, Document de réflexion de la Cour de Justice présenté par son Président au Conseil des ministres de la Justice, 27-28.05.1999 (disponible www.curia.eu.int).

⁸ Code de conduite commun 93/730/CE du 06.12.1993 concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, JOCE, n° L 340 du 31.12.1993, page 41.

documents. La validité de cet encadrement a été contestée et la Cour a dénié à ce texte des effets juridiques susceptibles d'une protection juridictionnelle ¹. Cette jurisprudence n'était assurément pas protectrice du droit à l'information des particuliers.

Les conditions d'accès aux documents ont, depuis lors, été fixées ². Elles confèrent aux tiers des droits. La Commission est ainsi tenue d'en garantir le respect ³, alors même que la décision visée a été adoptée « *en vertu des pouvoirs d'organisation interne de la Commission* » ⁴.

Un droit général a ainsi été reconnu aux particuliers et la Cour entend lui donner une large portée. La jurisprudence communautaire a, dans ce sens, façonné « *une conception inédite* » ⁵ de la notion d'auteur d'un acte à l'occasion d'une affaire mettant en cause la Commission.

Cette dernière peut opposer une fin de non-recevoir à une demande d'accès à un document s'il lui est possible de démontrer qu'elle n'en est pas l'auteur. Sur ce fondement, elle a refusé de donner suite à une demande d'accès à différents documents, notamment des procès-verbaux, du comité du code des douanes ⁶. Le Tribunal de Première Instance a refusé de suivre l'argumentation de la Commission qui considérait que les comités ne font pas « *partie intégrante d'elle-même* » ⁷. Le Tribunal a ainsi annulé la décision de refus de la Commission ⁸, mettant à la charge de cette dernière l'obligation d'assurer l'accès matériel aux documents des comités relevant de la « *comitologie* ». La Commission est dès lors tenue d'assurer l'accès aux documents émanant de ses services et également de structures indépendantes organiquement mais liées à elle d'un point de vue fonctionnel.

La Commission peut également invoquer la protection de l'intérêt public ⁹ pour refuser l'accès à un document. Elle a alors l'obligation « *d'examiner, pour chaque document [...], si, au regard des informations dont elle dispose, sa divulgation est effectivement susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts protégés* » ¹⁰. La Commission se doit de refuser l'accès au

¹ CJCE, 30.04.1996, *Pays-Bas c/ Conseil*, aff. C-58/94, *Rec.* p. I-2169.

² - Décision 93/311 du Conseil du 20.12.1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 43 ;
- Décision 94/90 de la Commission du 08.02.1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission, JOCE n° L 46 du 18.02.1994, page 58 ;
- Décision du Parlement européen du 10.07.1997 relative à l'accès aux documents, JOCE n° L 263 du 25.09.1997, page 31.

³ TPI, 05.03.1997, *WWF UK / Commission*, aff. T-105/95, *Rec.* p. II-313, point 55.

⁴ CJCE, 30.04.1996, *Pays-Bas / Conseil*, aff. C-58/94, précité, point 38.

⁵ A. Rigaux, *Revue Europe*, octobre 1999, pp. 14-15, sp. p. 14.

⁶ La thématique de ce comité est certes étrangère à notre domaine d'étude mais relevant de la procédure de « *comitologie* », la portée de cette jurisprudence peut s'étendre au-delà de ce seul comité.

⁷ TPI, 19.07.1999, *Rothmans international Bv / Commission*, aff. T-188/97, *Rec.* p. II-2463, point 46.

⁸ TPI, 19.07.1999, *Rothmans international Bv / Commission*, précité, point 63.

⁹ Le tribunal a explicité cette notion par l'exemple : « *sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête* » : TPI, 06.02.1998, *Interporc Im – und Export GmbH / Commission*, aff. T-124/96, *Rec.* p. II-231, point 51.

¹⁰ TPI, 06.02.1998, *Interporc Im – und Export GmbH / Commission*, précité, point 52.

document ¹ demandé si tel est le cas. Elle doit alors motiver sa décision de refus, au moins pour chaque catégorie de documents, conformément à l'article 253 CE ².

Des situations factuelles peuvent ainsi justifier le refus de communiquer certains documents. L'effectivité du droit d'accès aux documents est alors mis en balance par le juge – au cas par cas – par rapport au fonctionnement institutionnel et procédural optimal ³. Saisi d'une demande tendant à obtenir l'annulation du refus opposé par la Commission à une demande de communication d'un avis motivé, le Tribunal a par exemple considéré que, dans le cadre de la phase pré-contentieuse d'un recours en constatation de manquement, l'Etat en cause devait bénéficier du principe de confidentialité ⁴. Les rapports entre le droit d'accès aux documents et le principe de confidentialité sont dès lors réglés, au vu de l'espèce, par le juge.



Différentes actions en responsabilité garantissent aux consommateurs la protection des droits subjectifs – reconnus au titre du statut de l'alimentation. Ainsi la reconnaissance de droits s'accompagne d'une réelle protection, à laquelle concourent également des mécanismes préventifs. Le statut de l'alimentation se trouve ainsi conforté au sein du territoire communautaire.

Par delà les frontières de celui-ci, le droit de l'alimentation est innervé d'influences extérieures et l'intensification des courants internationaux d'échanges renforce ce phénomène. L'articulation des ordres juridiques communautaire et international est alors déterminante pour assurer une complète rénovation du statut de l'alimentation. Ce cadre juridique pourra alors, seulement, être le fondement pertinent d'une stratégie globale à même de satisfaire l'ensemble des besoins liés à l'alimentation.

¹ *idem*.

² TPI, 06.02.1998, *Interporc Im – und Export GmbH / Commission*, précité, point 53.

³ Article 207-3 CE.

⁴ TPI, 14.10.1999, *The Bavarian Lager Company Ltd / Commission*, aff. T-309/97, Rec. p. II-3217, point 44.

TITRE II

UN STATUT DE DIMENSION INTERNATIONALE, VECTEUR D'UNE STRATEGIE ALIMENTAIRE NOVATRICE

La rénovation du statut de l'alimentation est en passe d'être acquise grâce à la reconnaissance de droits garantis au profit des consommateurs. Elle ne sera cependant complète que si elle trouve appui sur une articulation fructueuse des ordres juridiques communautaire et international ¹. L'intensité des courants mondiaux d'échanges de produits alimentaires rend, en effet, vaine toute réflexion qui se limiterait aux frontières extérieures de la Communauté.

Par ailleurs, « un niveau élevé de protection de la santé humaine [doit être] assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté » ². « Cette préoccupation doit guider l'action de la Commission [y compris] dans les enceintes internationales » ³ et contribuer à ce « que la sécurité alimentaire soit promue au rang de priorité internationale » ⁴. La Communauté ambitionne dès lors de participer pleinement à la définition du traitement normatif réservé aux questions alimentaires et ainsi de « faire partager [à ses partenaires tiers les] valeurs communautaires essentielles » ⁵, même si ces dernières présentent encore certaines zones d'ombre.

Dans cette perspective, il est d'ores et déjà possible de mettre en lumière certaines inflexions prometteuses mais aussi d'identifier des points de friction quant à l'articulation de l'ordre juridique communautaire par rapport au droit international : ce dernier étant « *l'indispensable régulateur de la coexistence* » ⁶ des entités égales et autonomes que sont les Etats, souvent regroupés au sein d'intégrations régionales (**Chapitre I**).

¹ La nécessité d'une telle réflexion a été soulignée de longue date, notamment en matière de protection de l'environnement : A. Kiss, « L'harmonisation de l'action communautaire avec l'action d'organisations internationales plus vastes », in J. Charpentier (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 153-160.

² Article 152-1 CE.

³ Communication relative au *Programme de travail de la Commission – Les priorités politiques – 1999*, COM (1998) 604 final du 28.10.1998.

⁴ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31-11 et 01-12-1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 28.

⁵ Communication de la Commission *Objectifs stratégiques – 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, COM (2000) 154 du 09.02.2000, p. 5.

⁶ P. Daillier, *Droit international public*, Ed. LGDJ, 1999, 6^{ème} édition, 1455 pages, p. 83.

Un tel statut de l'alimentation, instrument au service de l'action interne et externe de la Communauté, sera *in fine* le fondement juridique d'une stratégie alimentaire globale conçue, notamment, pour répondre « *aux préoccupations des citoyens* »¹ (Chapitre II).

¹ Communication de la Commission *Objectifs stratégiques – 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, précitée, p. 3.

CHAPITRE I

UN STATUT TRIBUTAIRE DE L'ARTICULATION DES ORDRES JURIDIQUES COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL

Le mode alimentaire et, plus spécifiquement, les conditions auxquelles doivent répondre les produits alimentaires font l'objet d'un encadrement juridique au titre du droit communautaire et par le biais d'accords internationaux¹. La Communauté est ainsi impliquée dans la conduite de relations multilatérales dont l'objet est le secteur alimentaire et notamment ses dimensions sanitaires, vétérinaires ou phytosanitaires. Elle conclut également, dans un cadre bilatéral, de nombreux accords. Ce second type de relations, entretenues par une intégration régionale telle que la Communauté, met en lumière les valeurs internes de cette entité – par là même une part de son identité² – et contribue à leur projection externe.

Face à l'internationalisation croissante de l'encadrement juridique du secteur alimentaire³, la Communauté entend assumer un rôle majeur, d'autant plus justifié par sa qualité d'acteur de premier plan du commerce international de produits alimentaires⁴. Elle souhaite ainsi affirmer sa propre identité sur la scène internationale⁵ (Section 1). L'instauration d'un mécanisme de règlement des différends au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce a, par ailleurs, renforcé la dimension juridictionnelle du mode de résolution de litiges, opposant des partenaires commerciaux, litiges dont certains ont affecté l'alimentation. La position de

¹ Un accord international est un « *acte unique ou multiple régi par le droit international, [qui exprime] un concours de volonté entre les parties* » et également « *l'engagement, ayant force obligatoire, pris par ces sujets de droit international, quelle que soit la qualification formelle retenue* » : J. Auvret-Finck, « Accord international » in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages.

² Voir sur ce point : D. Blanchard, *Le processus de constitutionnalisation du système de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 2001, 896 pages, sp. p. 696, Ed. Apogée, à paraître.

³ C. Castang, « Mondialisation des échanges et droit de l'alimentation », in N. Frassel (sous la direction de), *La sécurité et la qualité alimentaire – Evolutions en Europe et au Liban*, Colloque, Beyrouth, Liban, 2-6.10.1995, Ed. Centre de droit de la consommation, Louvain-La-Neuve, 1997, 227 pages, sp. pp. 39-48.

⁴ Echanges agroalimentaires mondiaux : la Communauté est le premier importateur mondial devant le Japon (64 milliard de dollars contre 41,8) et le deuxième exportateur derrière les Etats-Unis (66,3 milliard de dollars contre 56) : *L'agriculture dans l'Europe des Quinze*, Ed. Ministère de l'agriculture et de la pêche, Coll. GraphAgri – Europe, Paris, 1999, p. 186.

⁵ Article 2, 2^{ème} tiret TUE.

la Communauté à l'égard de ce système n'est toutefois pas dépourvue de certaines ambiguïtés (Section 2).

SECTION 1 : Une internationalisation croissante de l'encadrement juridique du secteur alimentaire communautaire

Le mode de conduite des relations extérieures de la Communauté, ayant une incidence sur l'alimentation, est largement tributaire du degré d'implication de cette dernière lors des négociations multilatérales et de la portée juridique, au sein de l'ordre juridique communautaire, des normes ou des accords internationaux alors formalisés (I). La Communauté conclut également des accords bilatéraux avec de nombreux partenaires, notamment en matière sanitaire et vétérinaire. Conçus parfois comme le prolongement d'accords multilatéraux, ils répondent alors à des principes tels que celui de l'équivalence des dispositifs réglementaires nationaux. Le volume des échanges alimentaires internationaux impose désormais de compléter les instruments internes – au service de l'objectif de sécurité alimentaire – par une action externe de nature à garantir que le large éventail des produits importés réponde, pour le moins, aux exigences sanitaires définies par la Communauté au titre de la production autochtone (II).

I. - L'édification d'un vaste corpus juridique international à vocation alimentaire

La Communauté ne peut pas faire abstraction de son environnement international face à l'intensification des courants mondiaux d'échanges largement encadrés par des dispositions relevant du droit international. Le statut juridique reconnu à la Communauté au sein des organisations internationales ¹ – lieu privilégié de leur élaboration – détermine sa capacité de négociation lors de discussions en vue de la conclusion d'engagements internationaux (A), dont la portée juridique dans l'ordre communautaire mérite d'être précisée (B).

A. L'exercice d'une capacité de négociation par la Communauté quel que soit son statut au sein des organisations internationales

Certaines interrogations ont, un temps, été formulées quant à l'existence de la personnalité juridique internationale ² de la Communauté ¹. Elle a peu à peu été affirmée par l'entremise

¹ La Cour entend largement la notion « d'organisation internationale » ; voir en ce sens : CJCE, 26.04.1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, Avis 1/76, Rec. p. 741.

² La Cour Internationale de Justice a défini la notion de personnalité juridique internationale : CIJ, Avis, 11.04.1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Rec. des arrêts – avis consultatifs et

de la Cour de justice². Aujourd'hui, « nul ne conteste l'attribution de la personnalité juridique aux trois Communautés »³. Dès lors, elles sont titulaires de droits et d'obligations autonomes, alors même que leur capacité internationale « détermine [plus précisément] le champ et les modalités [de leur] intervention »⁴ au regard de la sphère externe. Ainsi, les contours du champ de compétence de la Communauté conditionnent en partie la nature du statut qui lui est reconnu au sein des Organisations internationales. Ce dernier, quant à lui, circonscrit largement l'intensité de sa participation en leur sein (1), alors même que des modalités pratiques d'intervention originales – indépendamment du statut dont elle dispose – assurent à la Communauté une capacité effective de négociation (2).

1. Une diversité de statuts conditionnant de jure des modes de participation d'intensité variable

Le principe de l'établissement de contacts structurés entre la Communauté et des instances internationales est prévu par des dispositions de droit primaire⁵ et a reçu de nombreuses applications. En revanche, les traités constitutifs ne mentionnent pas de fondements juridiques exprès en vue de la participation de la Communauté à de telles instances⁶, même

ordonnances, 1949, p. 174 ; la Cour de justice s'est depuis lors appuyée sur cette jurisprudence : CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil* – arrêt « AETR », aff. 22/70, Rec. p. 263.

¹ Les interrogations initiales se sont désormais reportées au niveau de l'Union européenne et la question reste toujours sans réponse expresse face au silence du traité de Nice, même si pour certains auteurs l'Union européenne a une personnalité juridique embryonnaire, sous la forme d'un « treaty making power » aux termes de l'article 24 TUE, introduit par le traité d'Amsterdam, mais ce dernier argument n'emporte pas pleinement notre assentiment ; voir notamment sur cette question : M. Pechstein, « Une personnalité internationale pour l'Union européenne ? », *RAE*, 1996, n° 3, pp. 229-233 ; A. Tizzano, « La personnalité internationale de l'Union européenne », *RMUE*, 1998, n° 4, pp. 11-17 ; S. Van Raepenbusch, « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », in *Mélanges Michel Waelbroeck*, 1999, vol. 1, 717 pages, pp. 261-299 ; R. A. Wessel, « Revisiting the International Legal Status of the EU », *European Foreign Affairs Review*, Ed. Kluwer Law International, 2000, n° 5, pp. 507-537 ; D. Blanchard, *Le processus de constitutionnalisation du système de l'Union européenne*, op. cit., pp. 701-705.

² - CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil* – « AETR », aff. 22/70, Rec. p. 263 ;

- Voir notamment : P. Puissochet, « L'affirmation de la personnalité internationale des Communautés européennes », in *L'Europe et le droit – Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 438-450, sp. p. 438.

³ A. Tizzano, « La personnalité internationale de l'Union européenne », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 717 pages, pp. 169-204, sp. p. 169.

⁴ D. Blanchard, *Le processus de constitutionnalisation du système de l'Union européenne*, op. cit., p. 704.

⁵ - Article 302 CE : « La Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations unies et de leurs institutions spécialisées », article 303 CE : « La Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles », article 304 CE « La Communauté établit avec l'Organisation de coopération et de développement économique une étroite collaboration dont les modalités sont fixées d'un commun accord » ; les différences terminologiques (soulignées par nous) n'auraient pas, aux termes de la jurisprudence, d'incidence sur la nature des relations instaurées ; voir en ce sens : C. Kaddous, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la CJCE*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 551 pages, sp. p. 225 ;

- Le traité d'Union européenne a introduit, de plus, certaines dispositions sectorielles susceptibles d'avoir des répercussions en matière alimentaire. Il en est ainsi dans le domaine de la santé publique : Article 152-3 CE : « La Communauté et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière de santé publique ».

⁶ Sur la participation de la Communauté aux Organisations internationales et les conséquences sur l'ordre juridique communautaire, voir notamment : J. Rideau, « L'ordre juridique communautaire et la participation de la Communauté européenne aux organisations internationales », in D. Dormoy, *L'Union européenne et les organisations internationales*, Ed. Bruylant – Université de Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 68-101 ; J. Sack, « The European Community's Membership of International Organizations », *CMLRev.*, 1995, p. 1228 ; J. Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales », in *Droit international et droit communautaire – Perspectives actuelles*, Ed. Pédone, Colloque SFDI, Bordeaux, 2000, 448 pages, pp. 303-386 ; C.

si « l'article 300¹ [...] légitime en quelque sorte la contribution de la Communauté à la création et à la participation d'instances internationales »². Ces dispositions « lacunaires »³ n'ont pas empêché la Communauté de participer peu à peu⁴ aux travaux d'instances internationales existantes et même de prendre part à la création de nouvelles structures.

Les modalités de participation de la Communauté dans de telles enceintes⁵ sont multiformes et ainsi une diversité de statuts juridiques⁶ prévaut : « on est [...] en présence d'un véritable kaléidoscope »⁷. Elle est, par exemple, membre originel de l'OMC⁸ à côté de ses Etats membres⁹, alors même qu'il n'en était rien dans le cadre du GATT¹⁰. A l'inverse, la Communauté n'a pas toujours disposé d'une prérogative – somme toute minimale – à savoir un droit de parole dans certaines organisations, œuvrant dans des domaines pour lesquels la Communauté disposait pourtant d'une compétence au titre du traité. Il en est allé ainsi

Flaesch-Mougin, « La participation aux organisations internationales », in *Commentaire Mégret*, vol. XII, Ed. Université de Bruxelles, 71 pages, à paraître, p. 6.

¹ Article 300-3-2^{ème} phrase : « sont conclus après avis conforme du Parlement européen [...] les autres accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération ».

² C. Flaesch-Mougin, « La participation aux organisations internationales », *op. cit.*, p. 7 et pp. 12-15.

³ *idem*, p. 12.

⁴ La Cour a fait œuvre créatrice, voir notamment : CJCE, 14.07.1976, *Kramer / Pays-Bas*, aff. jointes 3/76, 4/76 et 6/76, *Rec.* p. 1279 ; CJCE, 26.04.1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, Avis 1/76, *Rec.* p. 741 ; CJCE, 14.12.1991, *Espace économique européen*, Avis 1/91, *Rec.* p. I-6079 ; CJCE, 10.04.1992, *Création de l'Espace économique européen*, Avis 1/92, *Rec.* p. I-2821.

⁵ - Notre étude portera principalement sur l'OMC, le *Codex alimentarius*, l'OIE et la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux ; rappelons, cependant, que la Communauté participe également à des instances internationales spécialisées, chargées de la gestion des accords portant sur les produits de base et notamment les grandes productions agricoles ; voir par exemple : Accord sur le café du 30.03.1994, JOCE n° L 222 du 26.09.1994, page 1 – prorogation de l'Accord jusqu'à septembre 2001 : JOCE n° L 313 du 07.12.1999, page 8 ; Accord sur le cacao du 16.07.1993, JOCE n° L 220 du 07.08.1998, page 1 ; Accord sur l'huile d'olive du 10.03.1993, JOCE n° L 298 du 03.12.1993, page 37 ; Accord sur le sucre du 20.03.1992 – en vigueur jusqu'au 31.12.2001, JOCE n° L 379 du 23.12.1992, page 15 ;

- Voir également : D. Dormoy, *Les accords de produits de base, instrument de régulation des marchés*, Ed. Pédone, 1986, 327 pages ; C. Flaesch-Mougin, « La participation aux organisations internationales », *op. cit.*, pp. 33-36 : « Les organisations créées par les accords sur les produits de base ».

⁶ D. Dormoy, « Le statut de l'Union européenne dans les organisations internationales », in D. Dormoy, *L'Union européenne et les organisations internationales*, Ed. Bruylant – Université de Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 36-55.

⁷ C. Flaesch-Mougin, « La participation aux organisations internationales », *op. cit.*, p. 21.

⁸ « Les Communautés européennes [...] deviendront Membres originels de l'OMC » : Article XI : 1 de l'Accord sur l'OMC, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, sp. p. 21 ; sur le rôle et la place de la Communauté dans les négociations du cycle d'Uruguay et la mise en place de l'OMC : Th. Flory, « L'Union européenne et l'OMC », in D. Dormoy (sous la direction de), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Ed. Bruylant – Université de Bruxelles, 1997, 460 pages, sp. pp. 348-352.

⁹ En tant que Parties Contractantes du GATT de 1947, les Etats membres de la Communauté sont devenus membres de droit de l'OMC : Article XI : 1 de l'Accord sur l'OMC, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰ - La Cour de justice, constatant que l'ensemble des Etats membres étaient liés à l'Accord et que la Communauté a elle-même, en vertu des dispositions du traité et notamment des ex-articles 111 et 113 CE, « assumé les fonctions inhérentes à la politique tarifaire et commerciale », a déclaré que « les dispositions de cet Accord ont pour effet de lier la Communauté », alors même qu'elle n'était pas partie à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : CJCE, 12.12.1972, *International Fruit Company*, aff. jointes 21 à 24/72, *Rec.* p. 1219 ;

- Voir sur ce point : C. Flaesch-Mougin, « La participation aux organisations internationales », *op. cit.*, pp. 31-33 : « Le cas particulier de la Communauté à l'OMC : de membre *de facto* du GATT à celui de membre *de jure* de la nouvelle organisation ».

initialement au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé¹. Le plus souvent, la Communauté dispose d'un statut d'observateur². Sa capacité d'influer sur l'issue des travaux de l'organisation en cause se trouve alors limitée, étant donné qu'elle est privée d'un droit de vote³.

La Communauté est ainsi observateur⁴ au sein de la commission du *Codex alimentarius*. Créée à l'initiative de la FAO en 1962 – rejointe par l'OMS⁵ – cette commission, émanation de deux organisations internationales, administre le Programme mixte sur les normes alimentaires⁶. Ce dernier vise un commerce international loyal de produits alimentaires sûrs en favorisant la tenue et la coordination de travaux relatifs aux normes alimentaires⁷.

La Communauté est également observateur dans le cadre de l'Office International des Epizooties⁸. Composé d'un Comité international⁹, de commissions spécialisées¹⁰ et régionales¹¹ et enfin de groupes de travail¹², ce dernier est chargé de la surveillance et de

¹ A la suite cependant d'un échange de lettres avec l'OMS, la Communauté « est invitée de manière régulière en tant qu'observateur à l'Assemblée mondiale de la Santé, au Bureau exécutif de l'OMS et au Comité régional pour l'Europe » : J. Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales », in *Droit international et droit communautaire – Perspectives actuelles*, Ed. Pédone, Colloque SFDI, Bordeaux, 2000, 448 pages, pp. 303-386, p. 347.

² J. Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales », *op. cit.*, pp. 341-351 : « La participation avec le statut d'observateur ».

³ Voir notamment : *Rule (VII-1) of Procedure of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and WHO.

⁴ - Seuls les Etats bénéficiant d'un statut de membre ou de membre associé à la FAO et à l'OMS peuvent solliciter leur adhésion au *Codex*, sans précision quant au statut réservé aux organisations d'intégration régionale : *Article 2, Statutes of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and OMS. La Communauté a sur ce dernier point transmis, en avril 2001, une lettre au Comité sur les principes généraux du *Codex* pour lui demander d'inscrire à son ordre du jour la question de l'adhésion des organisations d'intégration économique régionales : *Europolitique*, 02.06.2001, p. V/11. Une adaptation des statuts du *Codex* est, en effet, nécessaire pour permettre l'adhésion de la Communauté par exemple. Les droits et obligations des organisations d'intégration, d'ores et déjà, membres de la FAO devraient être étendus *mutatis mutandis* aux prochains membres de la commission du *Codex* tels que la Communauté européenne : Proposal for a Council Decision on the accession of the European Community to the *Codex alimentarius* commission, COM (2001) 287 final du 30.05.2001, point 8.

- Le statut d'observateur est disponible quant à lui aux membres ou membres associés de la FAO ou de l'OMS directement intéressés par les travaux de la commission : *Article 3, Statutes of the Codex alimentarius commission*, précités.

⁵ F. Depled, « Historique du *Codex alimentarius* », Académie d'Agriculture de France, 25.03.1998, Compte rendu de séance, 1998, 84, n° 3, pp. 1-244, www.inra.fr/Internet/Hebergement/AAF.

⁶ Principaux champs de compétences : produits de base, contaminants alimentaires, résidus de pesticides, limites maximales autorisées pour les additifs, médicaments vétérinaires, étiquetage des produits, hygiène alimentaire, codes de conduite. Le *Codex alimentarius* a également été le cadre d'élaboration du Code de déontologie du commerce international des denrées alimentaires dont l'un des objectifs est d'écarter des pratiques relevant d'une logique de dumping.

⁷ J.-P. Dobbert, « Le *Codex alimentarius* – Vers une nouvelle méthode de réglementation internationale », *AJDI*, 1969, p. 712 et s..

⁸ L'Office International des Epizooties a été créé par un Arrangement international en date du 25.01.1924 fait à Paris.

⁹ Le Comité international est composé des délégués des 151 pays membres, qui peuvent y présenter des contributions volontaires.

¹⁰ Citons notamment la commission du code zoosanitaire international, celle des normes ou encore la commission en charge de la fièvre aphteuse et des autres épizooties.

¹¹ Des recommandations régionales peuvent être adoptées dans le cadre de ces cinq commissions : commissions Afrique, Amérique, Asie, Europe et Moyen-Orient.

¹² Les groupes de travail sont composés d'experts de renommée mondiale sur chaque thème en discussion tels que : les biotechnologies, l'enregistrement des médicaments vétérinaires, l'épidémiologie, les maladies des animaux sauvages.

l'information des autorités gouvernementales quant à l'existence et à l'évolution des maladies animales dans le monde¹. Il lui incombe également de coordonner les études épidémiologiques et les recherches portant sur l'éradication de ces maladies, en liaison notamment avec l'OMS, le *Codex alimentarius* et la FAO.

La Commission s'est engagée dans un véritable plaidoyer en faveur de l'adhésion de la Communauté en particulier au *Codex alimentarius*², reprenant ainsi un débat déjà ancien³. La Commission entend ainsi acquérir une capacité d'influence accrue, au nom de la Communauté, lors de l'élaboration des normes techniques internationales⁴. Elle souhaite notamment infléchir l'évolution des paradigmes qui prévalent au sein de cette commission mixte FAO/OMS et permettre à terme une prise en compte accrue des dimensions écologique, sanitaire ou encore culturelle de l'alimentation qui soit conforme aux valeurs en voie d'affirmation sur le sol communautaire. En effet, la volonté de parvenir *de facto* à un consensus⁵ au sein des membres du *Codex* impose de longues discussions⁶ et la prise en

¹ La déclaration des maladies, selon le classement établi par l'OIE, s'impose aux autorités nationales.

² Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 62 ; Livre blanc de la Commission sur la *sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000, p. 40.

³ - Recommandation de la Commission du 24.09.1993 au Conseil en vue de l'adoption d'une Décision concernant l'ouverture de négociations avec le secrétariat du *Codex* en vue de permettre à la Communauté de devenir membre, Bull. CE 9/1993, point 1.2.9 ;

- Décision du Conseil du 21.12.1993 autorisant la Commission à engager des négociations au nom de la Communauté avec le secrétariat du *Codex Alimentarius*, en vue de définir les conditions et les modalités d'adhésion de la Communauté : citée in COM (2001) 287 du 30.05.2001, p. 2 : « Explanatory memorandum », point 5 ;

- Proposal for a Council Decision on the accession of the European Community to the *Codex alimentarius* Commission, COM (2001) 287 du 30.05.2001, point 7 ; en 1995, la Commission a engagé formellement des négociations avec les représentants du *Codex*. Dès 1996, elles ont été fortement compliquées en raison des difficultés rencontrées par les représentants des Etats membres, réunis au sein du Conseil, et la Commission européenne à propos de la répartition des compétences, à retenir entre les parties en présence, et de la coordination de leurs actions respectives. La Commission a repris les discussions avec les représentants du *Codex* seulement en juin 1999 à la suite d'un compromis politique intervenu entre les Etats membres et la Commission : *Europolitique*, 02.06.2001, p. V/11.

⁴ Ainsi, « sans préjudice de leurs droits et obligations, la Communauté et les Etats membres contribu[eront] à l'élaboration des normes techniques internationales » : Article 13 « Normes internationales », Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

⁵ Le consensus prévaut dans la pratique, alors même que la majorité simple est théoriquement requise : *Rule (VI) of Procedure of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and WHO.

⁶ - La procédure d'adoption de l'ensemble des dispositions du *Codex* – normes, limites maximales de résidus, codes d'usages et autres recommandations – se décompose en huit étapes impliquant chacune des organes du *Codex*. La commission décide tout d'abord des thèmes devant faire l'objet de travaux de normalisation. Les projets de normes sont adressés aux gouvernements pour commentaires. Le comité exécutif, quant à lui, formule des recommandations sur l'orientation générale des activités de la commission et il assure la fonction d'organe délibérant entre deux réunions de la commission, sous réserve de l'approbation ultérieure par la commission des décisions prises. Les comités régionaux de coordination assurent que les travaux envisagés correspondent aux intérêts régionaux et aux besoins spécifiques des pays en voie de développement notamment. Les comités subsidiaires – au nombre de 28 dont 7 chargés des questions dites générales et les autres consacrés à des produits ou à des groupes de produits – sont enfin chargés de préparer les textes des normes et de formuler des recommandations à l'intention de la commission.

- Au cours de la procédure d'élaboration d'une norme, la commission, les gouvernements ainsi que toutes les autres parties intéressées et observateurs au sein du *Codex* – Organisations non gouvernementales, représentants des industries alimentaires, des distributeurs, des consommateurs – examinent au moins deux fois chaque texte en discussion.

- A l'issue de la publication d'une norme, le secrétariat du *Codex* distribue périodiquement la liste des pays qui l'ont acceptée afin de permettre aux exportateurs de connaître les pays destinataires vers lesquels ils doivent

compte « *de besoins ou d'exigences qui ne sont pas les mêmes selon le niveau de vie ou les us et coutumes des divers Etats* »¹. Actuellement, des discussions nourries portent ainsi sur des thèmes qui rejoignent des préoccupations largement exprimées sur le territoire communautaire².

La Commission – représentante de la Communauté – n'est certes pas totalement démunie au sein du *Codex*. Elle peut, en effet, participer aux procédures d'acceptation de normes et ainsi prendre part à l'élaboration de certains consensus portant sur des dossiers relevant de sa compétence³.

L'utilité, pour la Communauté, d'obtenir un statut de Membre à part entière – en lieu et place de celui d'observateur qui lui est réservé – est pourtant bien réelle. Une telle évolution lui permettrait d'assurer la représentation pleine et entière des intérêts collectifs de la Communauté qui ne se confondent pas nécessairement avec la somme des intérêts individuels défendus par les Etats membres, qui sont, quant à eux, tous Membres du *Codex*. De toute évidence, la recherche d'une unité de représentation⁴ de la Communauté motive largement la démarche initiée par la Commission.

La question de l'accession au rang de membre à part entière n'est d'ailleurs pas sans soulever de vifs débats. Des difficultés sont, entre autres, liées aux vicissitudes du système communautaire. En effet, l'étendue du champ de compétence de la Communauté conditionne son aptitude à participer ou non à une organisation internationale dont les travaux conduisent à l'adoption d'accords internationaux.

La Cour a, sur ce point, développé une conception dynamique des termes du traité et inclus dans le champ d'action communautaire non seulement les compétences expresses mais également des compétences implicites⁵ et subsidiaires⁶. Les juges du Kierchberg ont dégagé pour ce faire un « *principe d'alignement des compétences* »⁷ externes de la Communauté sur

expédier des produits conformes aux spécifications du *Codex*. Voir sur l'ensemble de ces points : *Procedures for the elaboration of Codex standards and related text* – The Codex « Step procedure » –, www.fao.org/codex.

¹ F. Falconnet, « Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 127-148, sp. p. 139.

² Voir notamment : les travaux du comité sur les principes de travail pour l'analyse des risques et l'application de la précaution, CX/GP/ 01/3 ; Déclaration de principe concernant le rôle de la science et les autres facteurs à prendre en considération, Paris, 23-27.04.2001, CX/GP 01/5 : Projet de cadre stratégique – Plan à moyen terme 2003-2007, 24^{ème} session, 02-07.07.2001, ALINORM 01/6.

³ Un amendement au Manuel de procédure du *Codex* a dans ce but été adopté : *Rule (VII) of Procedure of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and WHO.

⁴ L'exigence d'unité de représentation a d'ailleurs été affirmée par la Cour de justice à l'occasion de contentieux portant sur le mode de représentation de la Communauté au sein d'organisation internationale ; voir en ce sens : CJCE, 15.11.1994, *Accords GATs et TRIPs*, Avis C-1/94, *Rec.* p. I-5267.

⁵ - CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil* – « AETR », aff. 22/70, *Rec.* p. 263 ;

- CJCE, 19.03.1993, *Convention n° 170 de l'OIT*, Avis C-2/91, *Rec.* p. I-1061.

⁶ - CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil* – « AETR », précité, points 93 à 96 ;

- J. Raux, « Le recours à l'[ex]-article 235 du traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes », in *Mélanges Teitgen*, Ed. Pédone, 1984, 530 pages, pp. 407-439, sp. p. 420 ;

- J. Raux, « Relations extérieures : la capacité internationale des Communautés : les compétences implicites et subsidiaires », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2202, 1990 ;

- C. Kaddous, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la CJCE*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 551 pages, sp. pp. 236-240.

⁷ J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Ed. LGDJ, Coll. Manuel, 1994, 893 pages, p. 192.

ses compétences internes, en reconnaissant « dans les relations externes [que] la Communauté jouit de la capacité d'établir des liens contractuels avec des Etats tiers dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité »¹. Il était, initialement², indifférent que les compétences visées aient ou non été exercées au plan interne. C'est d'ailleurs en se référant à l'étendue de la compétence communautaire détenue en matière de protection des végétaux et à la grande proximité entretenue entre ce champ d'action et les objectifs de la Convention Internationale pour la Protection des Végétaux³ que la Commission entend soutenir la demande d'adhésion de la Communauté à ce texte⁴.

La Communauté est ainsi dotée d'un large champ de compétences externes⁵, servi par des clauses expresses d'attribution de compétences externe⁶ et les apports jurisprudentiels⁷. A ce titre, une approche extensive de la Politique commerciale commune a longtemps été retenue par la Cour⁸. Les juges luxembourgeois ne se livrent pas moins à un examen minutieux de l'état des compétences en cause dès lors qu'il s'agit d'évaluer l'aptitude de la Communauté à adhérer à une organisation internationale⁹.

Les négociations en vue de l'accession de la Communauté à la commission du *Codex* ont longtemps achoppé sur la question de la détermination des compétences dont l'exercice revient à la Communauté. Elles étaient ainsi bloquées au niveau international par des difficultés procédurales d'ordre purement interne. Seul un compromis formalisé entre la

¹ CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil* – « AETR », précité.

² CJCE, 26.04.1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, Avis 1/76, Rec. p. 741 ; la Cour est revenue sur cette jurisprudence à l'occasion de l'Avis C-1/94 : « les Etats membres, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, ne perdent le droit de contracter des obligations à l'égard des pays tiers qu'au fur et à mesure que sont instaurées des règles communes [...]. Ce n'est que dans la mesure où des règles communes ont été établies sur le plan interne que la compétence de la Communauté devient externe » : CJCE, 15.11.1994, *Accords GATs et TRIPs*, Avis C-1/94, Rec. p. I-5267, point 77 ; cette jurisprudence a suscité des réserves ; voir notamment : D. Simon, « La compétence de la Communauté pour conclure l'Accord OMC : l'Avis 1/94 de la Cour de justice », *Revue Europe*, 1994, décembre, pp. 1-3, sp. p. 2 ; J. Bourgeois, « L'Avis de la Cour de justice des Communautés européennes à propos de l'Uruguay Round : un avis mitigé », *RMUE*, 1994, n° 4, pp. 11-24 ; J. Dutheil de la Rochère, « L'ère des compétences partagées : à propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne », *RMCUE*, 1995, n° 390, pp. 461-470.

³ Convention Internationale pour la Protection des Végétaux, 06.12.1951, nouveau texte approuvé par la Conférence de la FAO au cours de sa 29^{ème} session – novembre 1997, www.fao.org/Legal/TREATIES.

⁴ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 62.

⁵ Pour une présentation d'ensemble voir : C. Flaesch-Mougin, « Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union », *CDE*, 1993, pp. 351-398.

⁶ Citons notamment en matière de politique commerciale l'article 133 CE et en matière de protection de l'environnement l'article 174-4 CE.

⁷ S. Van Raepenbusch, « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », in *Mélanges Michel Waelbroeck*, 1999, vol. 1, 717 pages, pp. 261-299, sp. pp. 265-266 : « Conditions d'existence de la compétence externe ».

⁸ Cette dernière s'est cependant montrée plus circonspecte lors de l'examen des accords découlant des négociations multilatérales dites du cycle d'Uruguay, revenant même dans une certaine mesure sur les positions jurisprudentielles développées précédemment notamment dans l'*arrêt dit « AETR »* et dans l'*Avis 1/76* (précités) : CJCE, 15.11.1994, *Accords GATs et TRIPs*, Avis C-1/94, Rec. p. I-5267. Les nouvelles dispositions introduites par la traité de Nice et relative à la politique commerciale commune consacre l'approche jurisprudentielle développée dans l'*Avis C-1/94* (précité).

⁹ Consultée sur la capacité de la Communauté à adhérer à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, la Cour a considéré qu'une telle adhésion affecterait l'ordre juridique communautaire en introduisant une modification « [d']*envergure constitutionnelle* », qui ne pouvait pas intervenir sans une modification préalable des traités : CJCE, 28.03.1996, *Adhésion à la CEDH*, Avis C-2/94, Rec. p. I-1759 ; voir notamment : F. Chaltiel, « L'Union européenne doit-elle adhérer à la CEDH ? », *RMCUE*, 1997, p. 34-50.

Communauté et les Etats membres a permis une reprise des négociations ¹ avec les instances du *Codex*.

D'autres limites sont, quant à elles, liées à l'acte constitutif de l'organisation internationale en cause. Le statut de membre est, en effet, fréquemment réservé aux Etats souverains pris individuellement ², sans autre précision quant au sort réservé aux organisations régionales d'intégration ³. Il est alors nécessaire d'amender l'acte constitutif de l'Organisation concernée. Tel a été le cas ⁴ pour donner une suite favorable à la demande de la Communauté désireuse d'être membre de la FAO ⁵ au vu de l'ampleur de ses compétences tant dans le domaine agricole qu'en matière de politique commerciale ⁶. Tel devrait également être le cas pour permettre à la Communauté européenne d'accéder au rang de membre de la commission du *Codex alimentarius* ⁷.

Ces obstacles juridiques, objectivement identifiables, se doublent de difficultés d'ordre politique. En effet, des Etats tiers membres de l'organisation en cause, voire certains Etats membres de la Communauté, peuvent manifester de fortes réticences ⁸, face aux souhaits exprimés par la Communauté d'accéder au rang de membre à part entière d'une instance internationale, telle que le *Codex alimentarius*. Seule une forte volonté politique pourra emporter la décision, d'autant plus que les réticences les plus exacerbées ont pu être relevées parmi certains Etats membres de la Communauté jaloux de l'exercice exclusif de leur droit de vote sur des questions relevant pourtant du champ de compétence communautaire ⁹.

¹ Pour l'accord final voir : Proposal for a Council Decision on the accession of the European Community to the Codex alimentarius commission, COM (2001) 287 final du 30.05.2001, Annex II : Single declaration by the European Community on the exercise of competence according to Rule VI of the Rules of Procedure of the Codex alimentarius Commission.

² Voir en ce sens : Constitution de l'OMS adoptée à New York le 22.07.1946, Article 3 : « la qualité de Membres de l'organisation est accessible à tous les Etats », Actes off. Org. mond. santé, 2, 100 ; en l'occurrence seuls les Etats membres, et non la Communauté, sont membres de l'OMS.

³ Il en est ainsi aux termes des statuts du *Codex alimentarius* : voir sur ce point *supra* : en note, page **Erreur ! Signet non défini.**

⁴ J. Schwob, « L'amendement à l'acte constitutif de la FAO visant à permettre l'admission en qualité de membre d'organisation d'intégration économique régionale et la Communauté Economique Européenne », *RTDE*, 1993, n° 1, pp. 1-16.

⁵ Des entretiens préliminaires ont débouché sur l'ouverture de négociations officielles le 1^{er} février 1991. Le 26 novembre suivant, la Conférence de la FAO admettait la Communauté en tant qu'organisation membre : Rapport général sur l'activité des Communautés européennes – 1991, Ed. OPOCE, 1992, point 994.

⁶ Conclusions de l'Avocat général M. F. G. Jacobs présentées le 26.10.1995 dans l'affaire *Commission / Conseil*, aff. C-25/94, *Rec. p.* I-1469, point 6.

⁷ Voir sur ce point : *Codex alimentarius commission – Twenty-fourth Session, 2-7 July 2001, International Conference Centre, Geneva*, Relations between the Codex alimentarius commission and other international intergovernmental Organizations, ALINORM 01/8 – Part I, point 20 : discussion on amendments to the Procedural Manual concerning the Membership of Regional Economic Integration Organizations.

⁸ J. Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales », in *Droit international et droit communautaire – Perspectives actuelles*, Colloque de la SFDI, Bordeaux, Ed. Pédone, 2000, 448 pages, pp. 303-386, sp. p. 311.

⁹ *Europolitique*, 02.06.2001, p. V.11.



La capacité de négociation de la Communauté est liée au statut dont elle bénéficie au sein d'organisations internationales. Son champ d'intervention est, de plus, délimité au gré de ses compétences. Dans le respect de ces limites matérielles, des modalités d'intervention, marquées d'une certaine originalité, permettent à la Communauté de se prévaloir *in concreto* d'une capacité d'action effective.

2. Une participation souvent minimaliste compensée par des modalités originales d'exercice d'une capacité de négociation

La gradation de la capacité juridique de la Communauté est liée à la nature de son statut. Elle a, de ce fait, une plus ou moins grande latitude pour influencer le contenu des dispositions internationales affectant l'alimentation. Cette première contrainte se double du nécessaire examen de la nature et de l'étendue des compétences attribuées à la Communauté elle-même. C'est seulement à l'issue de ce double examen qu'il est possible d'avoir une vision éclairée de la capacité de négociation communautaire.

La Communauté est, en effet, dotée d'un champ conséquent de compétences externes, mais leur exercice renvoie à une question délicate : sont-elles ou pourraient-elles devenir exclusives¹ ? Dans cette dernière éventualité seulement, la Communauté peut négocier seule un accord. La Cour a d'ailleurs eu l'occasion de confirmer ce point lors d'un contentieux opposant la Commission au Conseil à propos de la conclusion de l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion des ressources halieutiques².

La Communauté doit dans tous les autres cas composer avec ses propres Etats membres et le recours aux accords mixtes s'impose dès que « *la matière d'un accord ou d'une convention relève pour partie de la compétence de la Communauté et pour partie de celle des Etats membres* »³. Ces accords sont ainsi « *l'expression de la coopération entre la Communauté et les Etats membres* »⁴.

En raison de l'intime imbrication des compétences respectivement détenues par la Communauté et ses Etats membres⁵, une concertation doit ainsi intervenir entre tous ces interlocuteurs tant lors de l'élaboration des positions défendues par les uns et les autres pendant la négociation, que lors de la signature de l'Accord puis de sa mise en œuvre. Cela s'impose tout particulièrement dans des domaines de compétences partagées tels que la

¹ S. Van Raepenbusch, « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », in *Mélanges Michel Waelbroeck*, 1999, vol. 1, 717 pages, pp. 261-299, sp. pp. 267-271.

² CJCE, 19.03.1996, *Commission / Conseil* — « FAO », aff. C-25/94, *Rec. p.* I-1469.

³ CJCE, 19.03.1993, *Convention n° 170 de l'OIT*, Avis 2/91, *Rec. p.* I-1061, point 36.

⁴ G. Garzón Clariana, « La mixité : le droit et les problèmes pratiques », in *La Communauté européenne et les accords mixtes — Quelles perspectives ?*, Ed. Presses Inter-universitaires européennes, Coll. Les conférences de Bruges, Bruxelles, 1997, n° 11, 114 pages, pp. 15-26, sp. p. 16.

⁵ J. Dutheil de la Rochère, « L'ère des compétences partagées : à propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne », *RMCUE*, 1995, n° 390, pp. 461-470.

protection de l'environnement ¹, de la santé ² ou encore de la propriété intellectuelle, autant de sujets qui concernent l'alimentation.

La Cour a apporté d'importantes précisions sur les conditions d'exercice des compétences externes partagées ³ à l'occasion d'une affaire relative à la *Food and Agriculture Organisation*. Un devoir de coopération entre la Communauté et les Etats membres a été expressément explicité par la Cour, y compris lors de l'exercice du droit de vote. Le point de friction, entre la Commission et le Conseil, à l'origine du contentieux portait d'ailleurs sur cette question. L'acte constitutif de la FAO prévoit, en effet, un système alternatif d'exercice des droits attachés à la qualité de membre entre un organisation d'intégration et ses propres Etats membres ⁴. Ainsi, le secrétariat de la FAO doit être informé, avant chaque séance, de l'identité de la délégation qui exerce le droit de vote ⁵. Trancher cette question, renvoie une fois de plus à la répartition délicate des compétences entre Communauté et Etats membres. Un arrangement ⁶ a été adopté en l'espèce entre les différentes parties et la Cour lui a d'ailleurs reconnu une force contraignante ⁷.

Une telle logique de concertation doit également prévaloir dès lors que la Communauté se voit empêchée, selon la constitution d'une organisation internationale, de conclure un accord alors même que les compétences en jeu lui sont exclusivement conférées ou qu'elle les détient conjointement avec les Etats membres. La Cour a alors précisé que la compétence externe communautaire peut « être exercée par l'intermédiaire des Etats agissant solidairement dans l'intérêt de la Communauté » ⁸. La souplesse du système communautaire a ainsi permis à la Cour d'aménager une voie d'action indirecte à la Communauté. Ainsi, la préservation de l'intérêt communautaire est assurée. Il n'en va sans doute pas de même de la lisibilité des rapports internationaux. Les partenaires tiers de la Communauté et des Etats membres peuvent, en effet, être affectés par la confusion, voire l'imprévisibilité, qui entoure le système de représentation externe de la Communauté et dénoncer un manque de transparence.

Le développement de ce type de pratiques concertées tend d'ailleurs à prévaloir quel que soit le statut de la Communauté et non plus seulement comme une voie compensatrice. Dotée ou

¹ C. Kaddous, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la CJCE*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 551 pages, sp. pp. 232-233 : « Coopération internationale dans le domaine de l'environnement ».

² C. Kaddous, *idem*, sp. pp. 235.

³ CJCE, 19.03.1996, *Commission / Conseil* – « FAO », aff. C-25/94, *Rec. p.* I-1469.

⁴ S. Van Raepenbusch, « L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international », *op. cit.*, p. 275.

⁵ - En l'absence de déclaration, la compétence des Etats est présumée : Article II-6, Acte constitutif de la FAO, www.fao.org.

- La participation aux débats est, cependant, ouverte à la partie n'exerçant pas le droit de vote : J. Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales », *op. cit.*, pp. 356-357.

⁶ Arrangement conclu entre la Commission et le Conseil le 19.12.1991 concernant *la préparation des réunions de l'OAA ainsi que les interventions et les votes*, Bull. CE 12/1991, p. 124.

⁷ « Il ressort [...] des termes de l'arrangement que les deux institutions ont entendu se lier l'une vis-à-vis de l'autre. » : CJCE, 19.03.1996, *Commission / Conseil* – « FAO », aff. C-25/94, précité.

⁸ CJCE, 19.04.1993, *Convention n° 170 de l'OIT*, Avis 2/91, *Rec. p.* I-1061, point 5 ; J. Raux, « L'Avis de la Cour du 19 mars 1993 (Avis 2/91) à propos de : La Convention n° 170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail », *RMCUE*, 1994, n° 374, pp. 45-52.

non d'un droit de vote, la Communauté est ainsi particulièrement active dans toutes les enceintes dont les travaux portent sur l'alimentation. Elle s'implique largement au sein du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC ¹ et aussi dans le cadre du *Codex alimentarius*. Là, la Communauté et les Etats membres, face aux intérêts en jeu, développent davantage une *méthode* de travail qui tend à améliorer la lisibilité des arguments et à coordonner les positions défendues ². Ainsi, les délégations nationales et la Communauté s'efforcent de présenter des observations communes sur les questions examinées au sein des comités du *Codex* et qui relèvent de la compétence normative communautaire ³. Ces observations sont présentées dans des « documents de synthèse de l'Union ». La Direction générale de la Commission « Santé et protection des consommateurs » sert de relais et coordonne ce travail. La Communauté exerce pleinement le droit qui lui est accordé de présenter des mémorandums et de participer aux discussions ⁴ et cette méthode de travail favorise *de facto* une forme d'unité de représentation externe de la Communauté.



Seule une concertation fructueuse entre les Etats membres et la Communauté peut garantir à cette dernière une capacité effective d'influence au sein des organismes internationaux où elle est accueillie au titre d'observateur. Elle peut intervenir ainsi lors de la préparation d'accords de droit international affectant les produits alimentaires. Leur portée au sein même de l'ordre juridique communautaire ⁵ appelle par ailleurs certaines observations.

B. La détermination d'une portée juridique variable du corpus international au sein de l'ordre communautaire

¹ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.200, p. 40.

² Cette pratique a été formalisée en vue de l'accession de la Communauté en tant que membre à part entière du *Codex*. Elle reprend largement les méthodes en vigueur dans le cadre de la FAO, qui assurent une large place à l'expertise des Etats membres : Arrangement between the Council and the Commission regarding preparation for *Codex alimentarius* meetings and statements and exercise of voting rights, Proposal for a Council Decision on the accession of the European Community to the *Codex alimentarius* Commission, COM (2001) 287 final du 30.05.2001, Annex III.

³ Au sein du Groupe de travail du *Codex* relatif à l'analyse des risques, les Etats membres avaient, par exemple, présenté en décembre 1999 des observations préliminaires en insistant sur la nécessité d'inclure le principe de précaution. Afin de tenir compte de la Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution* présentée en février 2000 (précitée), les Etats membres et la Commission se sont réunis pour coordonner leurs positions respectives et présenter en définitive un texte commun au nom de la Communauté lors de la réunion tenue à Paris le 10.04.2000 : *Europolitique*, 23.02.2000, n° 2477, p. V/4.

⁴ *Rule (VII-1) of Procedure of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and WHO.

⁵ - J. Rideau, « Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : réflexions sur les relations entre les ordres juridiques international, communautaire et nationaux », *RGDIP*, 1990, n° 2, pp. 289-417 ; D. Petrovic, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : à la recherche d'un concept*, Ed. PUF – Publications de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève, 2000, 304 pages ;

- O. Blin, *La Communauté européenne, le GATT et l'OMC – Contribution à l'étude des rapports institutionnels entre la Communauté européenne et les organisations internationales*, thèse pour le doctorat en droit public, Université de Toulouse 1, 1997.

L'élaboration de normes au niveau international est un phénomène bien établi et le secteur alimentaire est tout particulièrement concerné (1), tout comme il est appréhendé par des accords relevant du droit de l'Organisation Mondiale du Commerce (2).

1. L'attribution d'effets juridiques extraordinaires aux normes alimentaires internationales

Les travaux du *Codex Alimentarius* sont menés par les représentants des Etats membres de la commission mixte FAO/OMS, en consultation avec ceux des milieux socio-économiques¹. Ces travaux aboutissent à l'établissement de normes internationales qui sont autant de standards communs, à la disposition des autorités nationales. Au sein des textes élaborés par la commission du *Codex*, il convient cependant de distinguer les normes – qui traitent « essentiellement de spécifications de produits agricoles plus ou moins transformés »² – et des recommandations ou codes d'usages qui, selon une approche horizontale, concernent l'utilisation des additifs, l'étiquetage des produits ou encore l'hygiène des processus de fabrication.

Face aux normes dites Codex, « les gouvernements ne sont obligés ni de les mettre en examen, ni de faire rapport des mesures qu'ils adoptent pour accepter ou appliquer une norme et il n'y a pas d'organe de règlement des différends »³. Les normes acceptées par les Etats deviennent cependant des textes légaux de portée obligatoire sur le territoire de ces derniers. Les codes d'usages et les autres documents conservent, quant à eux, le plus souvent un caractère optionnel⁴.

La Communauté européenne a, en règle générale, pris le parti de reconnaître une portée obligatoire à ces textes d'origine internationale. Elle procède ainsi à la reprise de codes d'usage internationaux, notamment en matière de principes généraux relatifs à l'hygiène des produits⁵, dans l'ordre juridique communautaire. Une grande fidélité existe d'ailleurs fréquemment entre la législation communautaire et les normes ou autres codes internationaux⁶. Celle-ci résulte cependant davantage des emprunts du niveau international au système communautaire que d'une mise en conformité de ce dernier. L'introduction de textes adoptés dans le cadre du *Codex* leur confèrent alors une portée juridique contraignante sur le territoire communautaire.

La Cour de justice a, elle aussi, contribué à préciser la portée de ces textes en droit communautaire. Elle accorde notamment une valeur, certes relative, aux règles de

¹ Des organisations non-gouvernementales ont un statut d'observateurs au *Codex*. Il en va ainsi de l'Union internationale des consommateurs, de la Fédération internationale de laiterie, de la Fédération internationale des mouvements d'Agriculture biologique ou encore de International Federation of Grocery Manufacturers.

² P.-M. Vincent, « La certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspective », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 263-279, sp. p. 268.

³ D. Gadbin, « L'agriculture et le GATT », in Th. Flory (sous la direction de), *La Communauté européenne et le GATT – Evaluation des accords du cycle d'Uruguay*, Ed. Apogée, 1995, 170 pages, pp. 95-112, sp. p. 102.

⁴ P.-M. Vincent, *idem*.

⁵ Article 5-7, Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1.

⁶ Livre vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, p. 57.

composition de produits, élaborées dans le cadre du *Codex alimentarius*¹. En effet, la violation de ce type de règles est retenue par la Cour comme un élément probatoire qui, corroboré par d'autres indices, peut justifier l'interdiction de commercialiser un produit.

Au-delà, le débat sur la portée juridique des règles préparées dans le cadre du *Codex alimentarius* a été relancé, en des termes nouveaux, à la suite de la conclusion des Accords SPS² et OTC³. En effet, l'une des innovations majeures découlant de ces accords « se trouve [...] dans la force juridique qu'il[s] peu[vent] conférer aux textes adoptés par les organismes internationaux spécialisés, [...] »⁴. L'Accord SPS reconnaît notamment aux mesures sanitaires ou phytosanitaires adoptées sur le territoire de l'un des membres de l'OMC, et fondées sur des normes, guides de bonnes pratiques ou autres recommandations d'origine internationale, une présomption de compatibilité « avec les dispositions pertinentes [de l'Accord SPS] et du GATT de 1994⁵ »⁶. Ainsi, bien que l'on connaisse « la force juridique limitée des normes Codex [...], l'utilisation de telles normes par les membres de l'OMC fera désormais présumer leurs réglementations conformes à l'Accord »⁷.

Des dispositions non contraignantes telles que les normes du Codex, relevant de la *soft law*⁸, peuvent alors devenir des référents normatifs contraignants par le truchement de l'Accord SPS⁹. De plus, des mesures nationales, fondées sur de telles normes internationales, « seront réputées nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux »¹⁰. Dès lors, l'auteur étatique d'une mesure contestée, dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC, est à la fois dispensé de démontrer la nécessité de la mesure adoptée unilatéralement et sa compatibilité au regard du droit de l'OMC dès qu'elle est fondée sur une norme internationale.

La Communauté s'est engagée, à terme, à prendre en « considération [les normes internationales existantes ou sur le point d'être adoptées] dans l'élaboration ou l'adaptation

¹ CJCE, 22.09.1988, *Ministère public / G. Deserbais*, aff. 286/86, *Rec.* p. 4907, point 15 : « il y a lieu d'observer que les normes [du Codex alimentarius] sur la composition de certaines denrées alimentaires ont effectivement pour but de fournir des indications permettant de définir les caractéristiques de ces produits. Toutefois, le seul fait qu'une marchandise n'est pas entièrement conforme à la norme prévue n'implique pas que sa commercialisation peut être interdite ».

² L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires encadre l'activité des Membres de l'OMC en matière de sécurité alimentaire et de santé des animaux et des végétaux.

³ L'Accord sur les obstacles techniques au commerce est l'un des 29 textes juridiques de l'Accord de l'OMC. Il oblige les Membres à faire en sorte que les règlements techniques, les normes volontaires et les procédures d'évaluation de la conformité ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. L'annexe 3 de l'Accord est constituée du Code pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application de ces dispositions. Les Membres, en acceptant l'Accord OTC, s'engagent à tout mettre en œuvre pour que l'ensemble des organismes à activité normative – étatiques, régionaux ou non-gouvernementaux – l'accepte.

⁴ D. Gadbin, « L'agriculture et le GATT », *op. cit.*, p. 102.

⁵ Les dispositions visées sont explicitées : Article 2, Accord de l'OMC sur les Mesures Sanitaires et Phytosanitaires (ci-après Accord SPS), 15.04.1994 : « les dispositions qui se rapportent à l'utilisation des mesures sanitaires ou phytosanitaires, en particulier celle de l'article XX b) » : Accord du GATT dit de 1947, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, sp. p. 548.

⁶ Article 3-2, Accord SPS, précité.

⁷ D. Gadbin, « L'agriculture et le GATT », *op. cit.*, p. 102.

⁸ P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, Ed. LGDJ, 1999, 6^{ème} édition, 1455 pages, sp. p. 1007.

⁹ Voir en particulier : Préambule, Article 3 et Annexe A, Accord SPS, précité.

¹⁰ *idem*.

de la législation alimentaire »¹, en réservant cependant les situations où de telles normes seraient insuffisantes au regard des objectifs communautaires de protection.

Les dispositifs du *Codex alimentarius* sont donc appelés à produire des effets juridiques extraordinaires au regard des caractères initiaux de ces normes, codes et autres recommandations. Leur portée devient de plus universelle. En effet, ces normes sont opposables, en cas de différends, aux Membres, dont les mesures sont contestées, « *qu'ils aient ou non décidé de les accepter et de les intégrer dans leur réglementation nationale* »². Elles produisent ainsi des effets juridiques contraignants par le truchement de l'Accord SPS, sans pour autant être devenues d'application obligatoire³. Leur statut juridique en est pour le moins ambivalent.

Il en va d'ailleurs de même des normes élaborées selon la règle du consensus dans le cadre de l'Office International des Epizooties et des dispositions de la Convention internationale pour la Protection des Végétaux⁴. Tenant compte des effets juridiques désormais conférés aux normes internationales, la FAO a engagé une réflexion pour renforcer les mécanismes de préparation et d'adoption de l'ensemble de ces textes⁵ dans les enceintes respectivement compétentes.

Désormais les normes internationales ont donc acquis le rang de référents internationaux en matière d'innocuité des denrées alimentaires⁶ et un renversement de la charge de la preuve, favorable aux membres respectueux de ces normes, s'opère aux termes des dispositions de l'Accord SPS. Ces Etats bénéficient ainsi d'une présomption de conformité. A l'inverse, « *décider de s'en écarter suppose [pour un membre de disposer] d'une réelle capacité d'argumentation sur le plan scientifique* »⁷ pour justifier de la nécessité et de la compatibilité de la mesure adoptée.

¹ Article 5-3 « Objectifs généraux », Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

² J.-P. Doussin, « *Codex alimentarius* et Organisation Mondiale du Commerce, un rôle nouveau pour les experts ? », Académie d'Agriculture de France, 25.03.1998, Compte rendu de séance, 1998, 84, n° 3, pp. 1-244, www.inra.fr/Internet/Hebergement/AAF.

³ Voir sur ce point les débats du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC : *Focus-OMC*, 1997, n° 20, p. 12.

⁴ Convention Internationale pour la Protection des Végétaux, 06.12.1951, nouveau texte révisé approuvé par la Conférence de la FAO au cours de sa 29^{ème} session – novembre 1997, www.fao.org/Legal/TREATIES.

⁵ G. Moore, A. Tavares, « Mesures récentes prises par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en conséquence de l'Accord de l'Organisation Mondiales du Commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires », *AFDI*, 1997, pp. 544-550.

⁶ Voir par exemple : Rapport de la douzième session du comité du *Codex* sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, Washington D.C., 28-31.03.2000, ALINORM 01/31.

⁷ Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat français pour l'Union européenne sur *le Codex alimentarius*, rapporteur J. Bizet, rapport n° 450, session ordinaire de 1999-2000, annexe du procès-verbal de la séance du 29.06.2000, p. 18.



Intrinsèquement non contraignants, les textes élaborés dans le cadre du *Codex alimentarius* ont peu à peu connu un renforcement de leur portée en raison de la multiplication des références à ces textes inscrites au sein d'instruments juridiques multilatéraux de portée contraignante. La portée de ces dernières dispositions, issues du droit de l'OMC, dans l'ordre juridique communautaire doit elle aussi être précisée¹.

2. La confirmation d'une intégration modulée du droit de l'OMC dans l'ordre communautaire

Les accords conclus par la Communauté avec des organisations internationales ou des Etats tiers « *lient les institutions [...] et les Etats membres* »² et « *font partie intégrante [...] de l'ordre juridique communautaire* »³. Ainsi, toutes les hésitations⁴ quant au caractère moniste du système juridique communautaire ont été, de longue date, levées⁵. La compatibilité de ces accords au regard des traités fondateurs⁶ est par ailleurs contrôlée par la Cour⁷. De plus, cette dernière reconnaît un rang supérieur aux dispositions conventionnelles sur le droit dérivé⁸. La Communauté se doit dès lors de respecter les obligations juridiques découlant des accords signés.

De ce fait, le dispositif original, en droit international, prévu aux termes de l'Accord OTC s'impose à la Communauté. Ainsi, la conformité des projets de réglementation communautaire doit être systématiquement appréciée par rapport aux dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques aux échanges mais aussi de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires⁹. A cette fin, la Communauté se doit de notifier tout projet de réglementation aux instances compétentes de l'OMC.

Le champ d'application de cette obligation de notification est cependant quelque peu circonscrit. En effet, la notification intervient seulement si la mesure proposée déroge à une

¹ - P. Eeckhout, « The domestic legal status of the WTO agreement : interconnecting legal systems », *CMLRev.*, 1997, n° 34, pp. 11-58.

- O. Prost, « L'applicabilité et l'effet potentiel des lois de l'OMC dans le droit interne des Etats membres et communautaire », in *Free world trade and the european Union*, Ed. Académie de droit européen de Trèves, vol. XXVIII, Cologne, 2000.

² Article 300-7 CE.

³ CJCE, 30.04.1974, *Haegeman*, aff. 181/73, *Rec.* p. 449.

⁴ Un débat a animé un temps la doctrine sur ce point au regard, notamment, de décisions de la Cour susceptibles d'accorder à l'acte de conclusion la nature d'un acte de réception : CJCE, 22.06.1989, *Fediol*, aff. 70/87, *Rec.* p. 1781.

⁵ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages, sp. pp. 242-244.

⁶ J. Rideau, « La participation de l'Union européenne aux organisations internationales », précité, pp. 369-373 : « Les rapports du droit des organisations internationales avec les traités constitutifs ».

⁷ Ils peuvent faire l'objet d'un contrôle préventif de compatibilité au regard des dispositions du traité, amendées en cas de contradiction : article 300-6 CE et d'un contrôle postérieur : CJCE, 11.11.1975, *Arrangement concernant les dépenses locales – OCDE*, Avis 1/75, *Rec.* p. 1355.

⁸ CJCE, 14.12.1991, *Espace économique européen*, Avis 1/91, *Rec.* p. I-6079.

⁹ Il convient de préciser que le champ d'application de cet accord tend à se superposer à l'annexe I du traité CE, qui circonscrit le champ matériel des dispositions agricoles.

norme internationale, s'il n'existe pas de norme internationale en la matière ou encore si la mesure est susceptible d'avoir un effet sur les échanges commerciaux avec d'autres Membres de l'OMC. La notification ouvre alors une période de *statu quo* de soixante jours, voire de quarante cinq jours en cas d'urgence, durant laquelle le Membre notifiant est tenu de reporter l'adoption du texte préparé. A l'issue de cette période, les autorités communautaires prennent connaissance des commentaires formulés par les Etats tiers. Elles sont alors invitées à en tenir compte, sans autre obligation. Dès lors, seule une force juridique relative est attachée aux commentaires transmis.

Une réelle parenté peut être établie entre ce dispositif et l'obligation de notification à la Commission européenne des projets de réglementations techniques qui pèse sur les Etats membres¹ : assurant une forme de projection externe à ce mécanisme de droit communautaire interne.

La Cour a, par ailleurs, été amenée à apprécier si les dispositions de l'Accord général engendrent pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir directement, devant une juridiction nationale ou communautaire, en vue de contester la validité d'un acte communautaire imposant, par exemple, des exigences jugées excessives ou discriminatoires au regard de ce corpus relevant du droit économique international. La reconnaissance d'un effet direct accorderait en effet aux opérateurs économiques, en raison de la primauté des accords internationaux sur le droit communautaire dérivé, un moyen de droit supplémentaire. Pour mener à bien cet examen, la Cour a envisagé « *à la fois l'esprit, l'économie et les termes de l'Accord général* »² et s'est donc fondée sur les caractéristiques de ce dernier.

Tout en reprenant les grands principes du GATT de 1947, les accords issus du cycle d'Uruguay – fondateurs de l'Organisation Mondiale du Commerce – ont instauré un nouvel ordre juridique³, marqué par l'introduction d'un mécanisme contraignant de règlement des différends et donc un affaiblissement de l'unilatéralisme⁴. Dans ce nouveau contexte, la jurisprudence bien établie de la Cour déniait tout effet direct aux dispositions du GATT⁵ allait-elle être transposée aux accords OMC⁶ ? En effet, « *fondée sur les spécificités du*

¹ Voir *supra* : Partie I, Titre II, Chapitre I, Section 2.

² CJCE, 12.12.1972, *International Fruit Company*, aff. jointes 21 à 24/72, *Rec.* p. 1219.

³ P. Messerlin, *La nouvelle Organisation Mondiale du Commerce*, Ed. IFRI – Dunod, Paris, 1995, 368 pages.

⁴ P. Vandoren, A. Schomaker, « Les relations économiques entre l'Union européenne et les Etats-Unis après la conclusion de l'Uruguay round », *RMUE*, 1994, n° 4, pp. 25-66, sp. pp. 29-30.

⁵ CJCE, 12.12.1972, *International Fruit Company*, précité ; la Cour a mis en avant dans cette décision la grande souplesse des règles alors en vigueur, notamment en matière d'octroi de dérogation ou de règlement des différends et considéré, en conséquence, qu'elle se trouvait davantage en présence d'un accord posant un cadre juridique en vue de négociations diplomatiques ; cette jurisprudence a été constamment confirmée par la suite, voir notamment : CJCE, 05.10.1994, *Allemagne / Conseil*, aff. C-280/93, *Rec.* p. I-4973 : la Cour a indiqué dans cette affaire, à l'issue de l'examen des caractères du GATT de 1947 que « *les règles de l'Accord général sont dépourvues de caractère inconditionnel et que l'obligation de leur reconnaître valeur de règles de droit international immédiatement applicables dans les ordres juridiques internes des parties contractantes ne peut pas être fondée sur l'esprit, l'économie ou les termes de l'Accord* », point 110 ; ou encore : CJCE, 12.12.1995, *Chiquita Italia*, aff. C-469/93, *Rec.* p. I-4558.

⁶ « *L'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce a redonné une actualité* » à la question de l'invocabilité des accords internationaux : P. Manin, « A propos de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce et de l'accord sur les marchés publics : la question de l'invocabilité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne », *RTDE*, 1997, n° 3, pp. 399-428, sp. 399.

système de l'ancien GATT »¹ et notamment « la flexibilité du système [...] et l'absence de caractère systématique de la sanction en cas de violation des règles de l'Accord »², l'évolution de cette jurisprudence pouvait être relancée par l'adoption d'un Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

Souhaitant écarter toute tergiversation, le Conseil a pris d'emblée position contre toute reconnaissance d'un tel effet direct³, allant ainsi dans le sens des autorités américaines elles aussi défavorables à une telle éventualité. La Cour⁴, saisie de cette question, a confirmé la solution jurisprudentielle qui prévalait dans le cadre du GATT de 1947⁵ et a fait, pour cela, abstraction des évolutions notables enregistrées aux termes des Accords conclus lors du cycle d'Uruguay⁶.

Consultée par le biais d'une question préjudicielle, la Cour s'était tout d'abord abstenue, contrairement à l'invitation formulée par l'Avocat général, de prendre position sur la question de l'effet direct du droit de l'OMC dans l'ordre juridique communautaire⁷. Saisie ensuite d'un recours en annulation introduit par le Portugal contre une décision du Conseil⁸ et fondé sur l'incompatibilité supposée de l'Accord conclu entre la Communauté et les républiques du Pakistan et de l'Inde au regard du droit de l'OMC, la Cour n'a alors pas pu éluder cette question⁹.

A l'issue d'un argumentaire nourri, elle a conclu que « compte tenu de leur nature et de leur économie, les accords OMC ne figurent pas en principe parmi les normes au regard desquelles

¹ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, Ed. Apogée, Coll. Publications du Pôle européen Jean Monnet, Université de Rennes 1, 2001, 151 pages, sp. p. 126.

² *op. cit.*, p. 127.

³ Décision 94/800 du Conseil du 22.12.1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords multilatéraux du cycle de l'Uruguay – 1986-1994, JOCE n° L 336 du 23.12.1994, page 1 ; il convient de noter que la proposition de Décision rédigée par la Commission excluait une telle possibilité pour les seuls particuliers, personnes physiques ou morales, la rédaction définitive étend cette exclusion à l'ensemble des requérants : Proposition de Décision du Conseil, COM (94) 143 final du 04.04.1994, page 7.a).

⁴ - Seule la Cour pouvait, en effet, apporter une réponse définitive à cette question. Elle n'était en rien liée par la déclaration du Conseil ni d'ailleurs par les positions des autres partenaires. Elle a précisé à ce titre que « la circonstance que les juridictions de l'une des parties estimerait que certaines stipulations de l'accord sont d'application directe, alors que les juridictions de l'autre partie n'admettraient pas cette application directe, n'est pas, en elle-même et à elle seule, de nature à constituer une absence de réciprocité dans la mise en œuvre de l'accord » : CJCE, 26.10.1982, *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg*, aff. 104/81, Rec. p. 3641, point 18 ;

- Se rapportant directement à la déclaration en cause du Conseil, l'Avocat général G. Tesaurò, dans l'affaire *Hermès International*, a indiqué qu'une telle déclaration ne devait pas empêcher la Cour de se prononcer : Conclusions de l'Avocat général G. Tesaurò, aff. C-53/96, Rec. p. I-3603, point 23 et s..

⁵ La Cour a ainsi abondé dans le sens d'un courant doctrinal qui annonçait une confirmation de la jurisprudence antérieure : D.W.A. Timmermans, « L'Uruguay round : sa mise en œuvre par la Communauté européenne », *RMUE*, 1994, n° 4, pp. 175-183, sp. p. 177-182 ; P. Mengozzi, « Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech », *RMUE*, 1994, n° 4, pp. 165-174 ; P. Lee, B. Kennedy, « The potential direct effect of GATT 1994 in European Community law », *Journal of World Trade*, 1996, n° 1, pp. 67-89.

⁶ CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, aff. C-149/96, Rec. p. I-8395.

⁷ CJCE, 16.06.1998, *Hermès International / FHT Marketing choice BV*, aff. C-53/96, Rec. p. I-3603, point 35.

⁸ Décision 96/386 du Conseil du 26.02.1996 relative à la conclusion de Mémoires d'Accord entre la Communauté européenne et la République islamique du Pakistan et entre la Communauté européenne et la République de l'Inde concernant des arrangements dans le domaine de l'accès au marché des produits textiles, JOCE n° L 153 du 27.06.1996, page 47.

⁹ CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, aff. C-149/96, Rec. p. I-8395 ; voir sur cette décision : F. Berrod, *Revue Europe*, 2000, janvier, pp. 9-10.

la Cour contrôle la légalité des actes des institutions communautaires »¹. La Cour a certes noté les évolutions apportées au système de règlement des différends sans pour autant identifier un abandon total de procédures fondées sur une logique de négociation². La Cour a, de ce fait, confirmé la jurisprudence en vigueur sous l'emprise du GATT de 1947³.

La nature ambivalente du mécanisme, instauré en 1995, est d'ailleurs patente. Ce dernier emprunte toujours aux mécanismes classiques de résolution diplomatique des différends tout en s'appuyant désormais sur des traits caractéristiques des systèmes juridictionnels. Le renforcement de la dimension juridictionnelle de ce mécanisme est certes manifeste, cependant une certaine souplesse, et par là même une relative imprévisibilité, est toujours à noter. Les membres ont en effet la possibilité aux termes du Mémoire d'Accord sur le Règlement des Différends de négocier entre eux des mesures compensatrices⁴ si le retrait d'une mesure prohibée tarde ou n'est pas possible. La Cour de justice relève alors, face à de telles dispositions, que la reconnaissance d'un effet direct au droit de l'OMC reviendrait à priver les membres de la faculté de trouver des solutions mutuellement négociées. De plus, les juges de Luxembourg ont considéré que les Accords OMC reposent sur « *le principe de réciprocité des avantages mutuels* »⁵ et qu'en l'occurrence ce principe doit valoir quant à l'acceptation de l'effet direct des dispositions du droit de l'OMC par l'ensemble des membres. Reconnaître unilatéralement un tel effet risquerait, pour la Cour, de déséquilibrer le système⁶ et de « *priver les organes législatifs ou exécutifs de la Communauté de la marge de manœuvre dont jouissent les organes similaires des partenaires commerciaux de la Communauté* »⁷. Le principe de réciprocité, fondement du système de l'OMC, reste donc « *un obstacle majeur à la reconnaissance de l'effet direct des règles de l'OMC* »⁸.

Le refus de la Cour de justice, de reconnaître un effet direct au droit de l'OMC n'est cependant pas absolu⁹. Dès lors que « la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC, ou dans l'occurrence où l'acte communautaire renvoie expressément à des dispositions précises des accords OMC »¹⁰, une telle reconnaissance pourra intervenir. La Cour se reconnaît alors la possibilité d'examiner une

¹ CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, précité, point 47.

² - P. Klein, « La Cour de justice des Communautés européennes et le droit international — De quelques incohérences », in *Mélanges M. Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. 1, pp. 3-13, sp. pp. 6-12 « Une attitude restrictive à l'égard du droit international ».

- J. Chaisse, *L'effet direct des dispositions des accords du GATT et de l'OMC au sein de l'ordre juridique communautaire*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 2000, 186 pages, p. 18 : « Le refus itératif de l'effet direct fondé sur la souplesse des règles du GATT et de l'OMC ».

³ P. Mengozzi, « La Cour de justice et l'applicabilité des règles de l'OMC en droit communautaire à la lumière de l'affaire Portugal / Conseil », *RDUE*, 2000, n° 3, pp. 509-516 ; F. Berrod, « La Cour de justice refuse l'invocabilité des accords OMC : essai de régularisation de la mondialisation — A propos de l'arrêt de la CJCE du 23.11.1999 », *RTDE*, 2000, n° 3, pp. 419-450.

⁴ Article 22, Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (ci-après MARD, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay — Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, sp. p. 449.

⁵ CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, précité, point 45.

⁶ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, op. cit., p. 130.

⁷ CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, précité, point 46.

⁸ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, op. cit., p. 131.

⁹ P. Vincent, « Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce : du nouveau pour le praticien ? », *Journal des tribunaux — Droit européen*, mai 2001, n° 79, pp. 105-110.

¹⁰ CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, précité, point 49 et s..

disposition de droit dérivé au regard du droit de l'OMC ¹ et elle aménage ainsi un moyen de droit à la disposition des requérants étatiques ou individuels ². Un processus d'intégration contrôlé du droit de l'OMC prévaut ainsi au sein de l'ordre juridique communautaire.



Le cadre juridique international des échanges alimentaires s'est étoffé et prend appui désormais sur des normes internationales et des accords multilatéraux conclus sous les auspices de l'Organisation Mondiale du Commerce. L'objectif de sécurité alimentaire est ici omniprésent ³ et se retrouve également explicitement visé dans le cadre d'accords bilatéraux.

II. - L'introduction de l'objectif de sécurité alimentaire dans le mode de conduite des relations bilatérales

L'introduction du principe de reconnaissance mutuelle des contrôles effectués dans l'Etat membre d'origine des produits et l'équivalence reconnue aux certificats nationaux de salubrité – fondements de la libre circulation des marchandises – ont favorisé l'augmentation des courants d'échanges intracommunautaires ⁴ et la réalisation du Marché intérieur. Des mécanismes, en étroite filiation, se développent désormais au-delà des frontières communautaires et « *l'objectif, à terme, [est] la suppression des contrôles à l'importation* » ⁵.

Dans le cadre de ses relations extérieures bilatérales, la Communauté formalise ainsi des accords fondés notamment sur le principe d'équivalence des dispositifs nationaux (A). Une plus grande compréhension et confiance mutuelle entre les acteurs étatiques, et également

¹ Pour un exemple où la Communauté a entendu « *donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre de l'OMC* » voir : CJCE, 12.11.1998, *Italie / Conseil*, aff. 352/96, Rec. p. I-6939 ; ce recours en annulation portait sur un Règlement du Conseil relatif à l'application d'accords conclus avec l'Australie et la Thaïlande en vertu de l'article XXIV-6, GATT-1994.

² La jurisprudence de la Cour relative à l'effet direct des accords OMC semble définitivement fixée. La Cour n'a pas hésité à répondre par voie d'ordonnance à une question préjudicielle relative une fois de plus à l'éventualité d'un effet direct reconnu aux dispositions du GATT dit de 1994, montrant ainsi clairement le caractère fixe de sa jurisprudence : CJCE, Ordonnance, 02.05.2001, *OGR Fruchthandels-gesellschaft mbH et Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, aff. C-307-99, Rec. p. I-3159 ; pour un commentaire de cette décision : F. Berrod, *Revue Europe*, juillet 2001, n° 7, p. 8.

³ Voir également en ce sens les travaux de l'Organisation Mondiale de la Santé : Communiqué de presse – 53^{ème} Assemblée de l'OMS, Genève, 20.05.2000, *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 2000, n° 14, pp. 575-576 : les délégués ont souligné « *le volume élevé du commerce mondial des denrées alimentaires et l'importance des nouvelles techniques de production alimentaire. Ils ont demandé que soit instituée une coopération avec l'industrie alimentaire et les associations de consommateurs, que soient établies des bases de données scientifiques et que l'OMS intervienne rapidement en cas de situation d'urgence nationale ou internationale liée à la salubrité des aliments* » ; voir également : *Working paper for the strategic planning meeting on food safety – World Health Organization*, Geneva, 20-22.02.2001, www.wto.org.

⁴ L. Gentil, *Une stratégie de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, p. 2.

⁵ Pour un exposé de la situation dans le secteur de la viande fraîche : L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages, sp. pp. 57-60.

non-gouvernementaux, de la scène internationale, pourront, à terme, assurer le plein développement de ces mécanismes. La Communauté participe, dans cet esprit, à des forums de discussions transnationaux abordant entre autres sujets d'actualité, le devenir de l'alimentation (B).

A. L'extension des mécanismes fondateurs de la reconnaissance mutuelle aux accords vétérinaires et phytosanitaires

Les accords bilatéraux, scellant les relations nouées entre la Communauté et des Etats tiers, foisonnent. Accords de première, deuxième ou troisième génération – au gré de l'approfondissement des relations tissées avec les pays en voie de développement¹ – et accords avec les pays industrialisés², constituent le cadre juridique d'échanges politiques, culturels et avant tout commerciaux. Marqués par une philosophie libre-échangiste, ces accords devraient, à la demande de plusieurs institutions³, accorder une place plus importante aux spécificités économiques et structurelles du secteur agricole⁴. Même si cette recherche d'une cohérence accrue de l'action externe de la Communauté⁵ est encore imparfaitement satisfaite, le développement notable des échanges de produits agricoles à la suite de l'entrée en vigueur de tels accords a dû être concilié avec le nécessaire respect des exigences liées à la protection de la santé publique et désormais à l'objectif de sécurité alimentaire⁶.

¹ - Communication de la Commission *Le nouveau partenariat Union européenne / Amérique latine à l'aube du XXI^{ème} siècle*, COM (1999) 105 final du 09.03.1999 ; Communication de la Commission *La politique de développement de la Communauté européenne*, COM (2000) 218 final du 26.04.2000 ;

- F. Boissac, *Les accords-cadres de troisième génération entre la CE et les PVD-ALA*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1994, 224 pages ; J. Lebullenger, « La rénovation de la politique communautaire du développement », *RTDE*, 1994, n° 4, pp. 631-663 ; J. Lebullenger, « Les relations de partenariat de la Communauté européenne et de ses Etats membres avec le Mercosur et le Chili », in C. Flaesch-Mougin, J. Lebullenger (sous la direction de), *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre-échange en question*, Ed. Apogée, 1999, 380 pages, pp. 179-205.

² Les principaux partenaires de la Communauté sont à ce titre : les Etats-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou encore la République de Corée ; pour une présentation de l'état de ces relations : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 2000, Ed. OPOCE, 561 pages, sp. p. 320 et s. ; voir également : M.-F. Labouz, « Relations avec les pays industrialisés : Union européenne et Etats-Unis », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2211, 1997.

³ Résolution du Parlement européen du 15.02.1996 sur les *perspectives de la Politique Agricole Commune et les conséquences de certains accords commerciaux pour les producteurs de l'Union européenne*, PEdoc. B4-0137/96 JOCE n° C 65 du 04.03.1996, page 159 ; le Conseil des ministres a, quant à lui, demandé à la Commission de procéder à une analyse détaillée des répercussions sur le secteur agricole de tout nouvel accord, conclu ou en voie de conclusion, avec des pays tiers : Conseil agriculture du 1^{er}.03.1996, *Agence Europe*, 2.03.1996, p. 12.⁴ La conclusion de l'Accord relatif à l'agriculture de l'OMC vise à organiser au niveau international les conditions du commerce des produits agricoles : Accord sur l'agriculture, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, p. 40.

⁵ Voir notamment sur cette thématique : I. Bosse-Platière, *La cohérence entre la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et les relations extérieures de la Communauté européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 127 pages.

⁶ Des procédures spécifiques d'inspection et de certification vétérinaires et phytosanitaires sont également appliquées aux points d'entrée sur le territoire communautaire pour les aliments d'origine animale ou végétale. De plus, les denrées alimentaires font partie de la liste des produits sensibles susceptibles de faire l'objet de contrôles renforcés : Règlement 339/93 du Conseil du 08.02.1993 relatif aux contrôles de conformité des produits importés de pays tiers aux règles applicables en matière de sécurité des produits, JOCE n° L 140 du 17.02.1993, page 1.

Des accords spécifiques ont ainsi été conclus et leur facture répond au modèle promu aux termes des Accords SPS ¹ et OTC ². Ces derniers ont comme finalité commune d'éviter le maintien ou la création d'obstacles injustifiés aux échanges internationaux sous couvert de règles techniques adoptées, notamment, au nom de la protection de la santé ou de la sécurité des personnes. Pour atteindre ces objectifs, tant l'Accord SPS ³ que l'Accord OTC ⁴ visent l'élaboration de normes internationales et ainsi, la mise à disposition, au profit des autorités étatiques, de référents communs élaborés au niveau international ⁵. Sans tendre vers une véritable uniformisation des législations nationales, ce système favorise une certaine harmonisation des corpus juridiques.

La reconnaissance, entre partenaires commerciaux, de l'équivalence de leurs dispositifs respectifs de contrôle et d'inspection ⁶ est elle aussi encouragée aux termes des Accords SPS ⁷ et OTC ⁸, pour limiter les situations d'incompatibilité des dispositifs nationaux.

De la transparence du processus ⁹, de l'accessibilité des travaux menés, tout comme de la prise en compte des systèmes juridiques nationaux existants ¹⁰, dépendra largement le succès de ce système. Un courant d'informations ascendant et descendant doit, à ce titre, être alimenté. L'Office International des Epizooties œuvre notamment en ce sens. Il se doit, en effet, d'analyser et de diffuser les règles nationales relatives aux échanges d'animaux et de produits d'origine animale, pour favoriser leur plus grande compatibilité interétatique bilatéraux

¹ Son champ d'application vise toutes les mesures sanitaires et phytosanitaires visant à protéger la santé des personnes et des animaux : Annexe A, Accord SPS, précité.

² Le champ d'application de l'Accord OTC s'applique quant à lui à tous les produits alimentaires, y compris agricoles, et vise les mesures susceptibles d'avoir un impact sur le commerce international comme, par exemple, les mesures relatives aux caractéristiques des produits y compris nutritionnels à l'exclusion des mesures sanitaires et phytosanitaires : Article 1^{er}, Accord de l'OMC sur les Obstacles Techniques au Commerce (ci-après Accord OTC), précité.

³ Article 3.1, Accord SPS, précité.

⁴ Article 2.6, Accord OTC, précité.

⁵ En ce sens, une conférence internationale, organisée par la FAO en coopération avec l'OMS et l'OMC, a eu lieu en octobre 1999 pour préparer à l'intention de la commission du *Codex alimentarius* un cadre de travail : Conférence sur le commerce international des denrées alimentaires au-delà de l'an 2000, Melbourne, 11-15.10.1999, communiqué de presse 99/59 : Recommandations dites de Melbourne : Décisions fondées sur des données scientifiques, Harmonisation, Equivalence et reconnaissance mutuelle, www.fao.org.

⁶ Un comité est ainsi chargé au sein du *Codex alimentarius* de contribuer au rapprochement des systèmes d'inspection et de certification relatifs aux importations et aux exportations des denrées alimentaires ; voir également : J. Vergnettes, « Rôle et pouvoir des réseaux de coopération administrative et de l'inspection communautaire », *Alimentalex – International Food Law Review*, 1995, n° 4, pp. 129-138, sp. p. 138.

⁷ Article 4, Accord SPS, précité.

⁸ Article 2.7, Accord OTC, précité.

⁹ Voir notamment Annexe B « Transparence des réglementations sanitaires et phytosanitaires », Accord SPS, précité.

¹⁰ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31-11 et 1-12-1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 29.

La Communauté, loin de rester à l'écart de cette évolution¹, inclut désormais fréquemment des clauses dites de reconnaissance mutuelle dans le corps des accords bilatéraux conclus avec ses partenaires². Pour autant, ces accords ne portent pas préjudice aux droits et aux obligations des parties fondés sur les dispositifs multilatéraux tels que l'Accord SPS³. Ces accords bilatéraux visent à faciliter les relations commerciales ainsi organisées et leur application est d'autant plus aisée que la Communauté et l'Etat partie à l'Accord ont fondé leur système normatif respectif sur des niveaux d'exigences compatibles. Le champ du principe de confiance mutuelle, ciment des relations internes au système communautaire, est alors étendu dans le cadre des relations Communauté – Etats tiers.

De plus, à l'instar du traitement spécifique réservé aux produits alimentaires au regard de la Nouvelle Approche sur le territoire communautaire, des accords bilatéraux spécifiques organisent certaines questions sensibles propres au secteur alimentaire. En effet, les accords de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité présument une forte convergence des finalités poursuivies par les Etats en présence, même si les procédures de certification technique et de contrôle peuvent être organisées différemment au plan interne. En matière vétérinaire, il est recherché, au-delà d'une simple présomption de conformité, « *l'équivalence des mesures sanitaires* »⁴, ainsi que des exigences scientifiques et techniques appliquées par les partenaires commerciaux. Les Etats-Unis ont ainsi été amenés à reconnaître

¹ Il convient en ce sens de noter que la conclusion d'accords bilatéraux est présentée comme « *un moyen adéquat de mettre en pratique, en ce qui concerne les mesures de protection de la santé publique et animale, les dispositions de l'Accord SPS* » : Décision 98/258 du Conseil du 16.03.1998 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 118 du 21.04.1998, page 1.

² - L'organisation des échanges bilatéraux de produits industriels, donnant lieu à la mise en œuvre de la Nouvelle Approche au sein de la Communauté, repose de plus en plus sur des accords de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité. La Commission a été autorisée par le Conseil à négocier de tels accords : Décision du Conseil du 21.09.1992 autorisant la Commission à négocier des accords entre la Communauté et certains pays tiers sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, Bull. CE 9/1992, point 1.3.62. Le Conseil soucieux « *de mettre en place un système plus efficace et plus cohérent* » a ensuite demandé à la Commission d'établir des principes directeurs de gestion de ces accords : Résolution du Conseil des ministres – Environnement, 24-25.06.1999, Communiqué de Presse, 9406/99 (Presse 203-G), pp. II-IV.

- Le premier accord a été conclu avec les Etats-Unis et portait sur le matériel de télécommunication, l'appareillage médical, les pratiques pharmaceutiques ou encore la sécurité du matériel électrique : Décision 1999/78 du Conseil du 22.06.1998 relative à la conclusion d'un accord de reconnaissance mutuelle entre la Communauté et les Etats-Unis, JOCE n° L 31 du 04.02.1999, page 1. Depuis lors, la Commission a négocié une extension de ce premier accord, tout en préparant des accords similaires avec l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande : Décision 98/508 du Conseil du 18.06.1998 relative à la conclusion d'un accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de certificats et de marquages entre la Communauté européenne et l'Australie, JOCE n° L 229 du 17.08.1998, page 1 ; Décision 98/566 du Conseil du 20.07.1998 relative à la conclusion d'un accord de reconnaissance mutuelle entre la Communauté européenne et le Canada, JOCE n° L 280 du 16.10.1998, page 1 ; Décision 98/509 du Conseil du 18.06.1998 relative à la conclusion d'un accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Zélande, JOCE n° L 229 du 17.08.1998, page 61.

³ Voir par exemple : Article 2, Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 118 du 21.04.1998, page 3.

⁴ Article 1^{er}, Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 118 du 21.04.1998, page 3 ; voir également : Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 71 du 18.03.1999, page 3.

le niveau de protection sanitaire fixé par la Communauté¹, afin de mener à bien la négociation d'un tel accord².

Face à l'importance des intérêts commerciaux de la Communauté liés aux courants internationaux d'échanges³, notamment de produits alimentaires, la multiplication des accords bilatéraux d'équivalence assure ainsi à la Communauté une plus grande prévisibilité de ces relations commerciales, et ainsi une sécurité juridique accrue, en réduisant les situations où ses exportations peuvent être entravées par des restrictions d'accès aux marchés de pays tiers, fondées sur des exigences sanitaires⁴. De plus, la Communauté exerce, par l'entremise des inspecteurs communautaires, une compétence extra-territoriale d'inspection et de contrôle⁵ dans les Etats tiers⁶ et veille ainsi à s'assurer du respect des engagements souscrits⁷ par ses partenaires tiers lors des opérations d'importation.

En revanche, des difficultés peuvent resurgir quand des préoccupations éthiques, environnementales, culturelles sont avancées pour fonder des mesures restrictives d'accès à un territoire. Là, les disparités restent encore marquées et les discussions plus laborieuses.



La recherche d'une plus grande confiance mutuelle anime désormais les relations bilatérales entretenues entre la Communauté et ses partenaires commerciaux. Contribuant à

¹ En effet, « l'équivalence ne peut être acceptée que lorsque la partie est convaincue que les conditions d'échanges convenues correspondent au niveau de protection sanitaire qu'elle a choisi » : Proposition de Décision du Conseil relative à la conclusion de l'Accord entre les Etats-Unis et la Communauté européenne relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, Exposé des motifs, Portée et but du projet d'accord, point 3, COM (97) 566 final du 12.11.1997, page 2.

² - Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique, précité ;
- Voir également : Décision 97/132 du Conseil du 17.12.1996 concernant la conclusion de l'Accord entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Zélande relatif aux mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 57 du 26.02.1997, page 4 ; Décision 98/250 du Conseil du 20.10.1997 relative à la conclusion du protocole concernant les mesures sanitaires, phytosanitaires et celles en faveur du bien-être des animaux applicables aux échanges, à l'Accord européen conclu entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part et la République tchèque, d'autre part ; Décision 1999/201 du Conseil du 14.12.1998 relative à la conclusion de l'Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 71 du 18.03.1999, page 1.

³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions *Le défi global du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne*, COM (1996) 53 final du 14.02.1996.

⁴ Il convient d'ailleurs de noter que les aspects sanitaires visés par ces accords sont appréhendés, au regard des fondements juridiques utilisés – articles 133 et 300-2-1^{ère} phrase –, sous un angle commercial.

⁵ A ce titre, le droit de l'OMC prévoit, nonobstant les dispositions adoptées dans un cadre d'accords bilatéraux, qu'un « accès raisonnable sera ménagé au Membre importateur qui en fera la demande pour des inspections, des essais et autres procédures pertinentes » : Article 4-1 *in fine*, Accord SPS, précité.

⁶ Livre Vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, page 57.

⁷ Le champ *ratione loci* de la législation communautaire ne se limite d'ailleurs pas au seul territoire communautaire ; voir notamment : application de la législation alimentaire en Norvège, en Islande, au Liechtenstein en vertu de l'Accord sur l'Espace Economique Européen, signé à Porto le 02.05.1992, entrée en vigueur le 01.01.1994, JOCE n° L 346 du 31.12.1993, page 1 ; dans les pays candidats au statut d'Etat membre de l'Union européenne au rythme de la reprise de l'acquis communautaire.

l'épanouissement de ce nouveau contexte, une plus grande concertation est également promue au niveau international.

B. L'émergence du principe de concertation à travers des formes variées de dialogue

Dès 1972, les chefs d'Etat et de gouvernements soucieux d'assurer le développement harmonieux du commerce mondial ont encouragé la Communauté « à entretenir un dialogue constructif avec les Etats-Unis d'Amérique [...] dans un esprit d'ouverture et en utilisant les formes les plus appropriées »¹. Le Dialogue transatlantique s'est, dans cette lignée, progressivement structuré². Il a été relancé en 1995³ sous une forme étoffée, baptisée *Nouvel agenda transatlantique*⁴. Ce dernier vise désormais un partenariat global⁵, dans lequel le Canada⁶ entend prendre une part active⁷ aux côtés des Etats-Unis.

Soucieux de « répondre à des défis globaux »⁸, les deux partenaires ont décidé d'élargir leur coopération aux questions de santé publique telles que celles posées par les substances dangereuses⁹. Ils se sont également engagés à instituer un « réseau mondial d'alerte et de réaction [rapide] pour les maladies transmissibles nouvelles »¹⁰. Dans ce domaine, une *task force* travaille à la mise en place d'un « système global de pré-alarme »¹¹ et des stages communs, des échanges de fonctionnaires et de savoir-faire se multiplient. Ces éléments rappellent les actions entreprises au titre de la coopération administrative initiées dans le cadre communautaire¹².

¹ Déclaration finale rendue publique à l'issue du Sommet de Paris du 19 au 21.10.1972, 6^{ème} Rapport général sur l'activité des Communautés Economiques Européennes - 1972, Ed. OPOCE, 1973, pp. 7-17, sp. p. 15, point 12.

² *Transatlantic Declaration on EC-US Relations*, 22 novembre 1990 : Bull. CE 11/1990, point 1.5.3.

³ M.-F. Labouz, « Relations avec les pays industrialisés : Union européenne et Etats-Unis », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 2211, 1997, points 21 et s. : « Renovation des relations transatlantiques ».

⁴ La signature de ce nouvel agenda est intervenue au cours de la rencontre Union européenne – Etats-Unis dans le cadre de la Déclaration transatlantique, Madrid, 03.12.1995, Bull. UE 12/1995, point 1.4.104, texte intégral : in Conclusion de la Présidence du Conseil européen de Madrid, 15-16.12.1995, annexe 10, Bull. UE 12/1995, point I.71 ; G. Giola, « Un point de vue européen sur le partenariat transatlantique », in C. Flaesch-Mougin, J. Lebullenger (sous la direction de), *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre-échange en question*, Ed. Apogée, 1999, 380 pages, pp. 13-38, sp. pp. 14-19 : « 1945-1995 : cinquante ans d'une histoire fort complexe » ; J. M. Borekman, *A philosophy of european Union law – Positions in legal space and the construction of a juridical world image*, Ed. Peeters, Leuven, 1999, 472 pages, pp. 214-217.

⁵ Sur les relations Etats-Unis – Union européenne voir notamment : J. Peterson, *Europe and America – The prospects for Partnership*, Ed. Routledge, London, 1996, 240 pages ; J. Gedmin (edited by) *European integration and American interests – What the New Europe Really Means for the United States*, Ed. American Enterprise Institute, Washington D.C., 1997, 188 pages.

⁶ G. Giola, « Un point de vue européen sur le partenariat transatlantique », *op. cit.*, pp. 34-36.

⁷ E. H. Potter, *Transatlantic Partners – Canadian Approaches to the European Union*, Ed. Mc. Gill-Queen's University Press – Carleton University, Canada, 1999, 298 pages.

⁸ G. Giola, « Un point de vue européen sur le partenariat transatlantique », *op. cit.*, p.31.

⁹ *Le nouveau plan d'action transatlantique*, Madrid, 03.12.1995, Partie II, in Conclusions de la présidence du Conseil européen de Madrid, 15-16.12.1995, annexe 10, Bull. UE 12/1995, point I.71.

¹⁰ *idem*.

¹¹ G. Giola, « Un point de vue européen sur le partenariat transatlantique », *op. cit.*, p. 31.

¹² Voir sur ces questions : *supra* Partie I, Titre II, Chapitre II.

Ce panorama met cependant en évidence le caractère ponctuel de ces actions. Un débat d'ensemble sur les conditions de production des produits alimentaires reste, quant à lui, toujours difficile à mener en raison de divergences vivaces, de part et d'autre de l'Atlantique¹. Le développement des biotechnologies et de leurs applications industrielles² sont, à ce titre, un exemple marquant³, tout comme la portée à réserver au principe de précaution⁴. L'ampleur des relations économiques nouées entre la Communauté et les Etats-Unis traduit pourtant bien « *l'interdépendance étroite qui lie les deux parties* »⁵ et la nécessité de parvenir à un certain rapprochement des positions dans des domaines mettant en jeu des intérêts commerciaux et humanistes notables⁶.

Parallèlement à ces échanges au plus haut niveau⁷, des dialogues thématiques⁸ – et largement plus informels – se sont mis en place, dont le *Dialogue transatlantique des consommateurs*⁹. Dans ce cadre, des discussions relatives aux caractères de l'alimentation sont régulièrement menées¹⁰. La Commission européenne a d'ailleurs plaidé avec succès¹¹,

¹ - Les divergences portent notamment sur l'interprétation du principe de précaution : G. Corcelle, « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCUE*, 2001, n° 450, pp. 447-454, sp. p. 453 : « Les réactions américaines » ; voir également : L. Boy, C. Charlier, M. Rainelli, I. Doussan, « Analyse de la Communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution », *Revue Internationale de Droit Economique*, 2001, n° 2, pp. 127-160, sp. pp. 154-160 : « Les risques d'une utilisation « stratégique » du principe de précaution par les Etats-Unis » ;

- Voir pour une approche générale de cette question : M. A. Echols, « Food Safety Regulation in the European Union and the United States : Different Cultures, Different Laws », *Columbia Journal of European Law*, 1998, vol. 4, n° 3, pp. 525-543.

² *Europolitique document*, supplément au n° 2341, 12.09.1998.

³ J.-Y. Haine, « Les relations euro-atlantique : un héritage en déshérence », *L'année européenne – Revue du Groupe des Belles Feuilles*, 1998, pp. 138-144.

⁴ - A ce titre le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un recours au principe de précaution face aux risques liés au commerce international de produits alimentaires : Résolution du Parlement européen sur le *Partenariat transatlantique*, 05.05.1999, JOCE n° C 279 du 01.10.1999, page 215 ;

- Voir également : N. de Sadeleer, « Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle », *CDE*, 2001, n° 1-2, pp. 91-132.

⁵ G. Giola, « Un point de vue européen sur le partenariat transatlantique », *op. cit.*, pp. 13-38.

⁶ Il convient de noter que la Commission européenne a identifié des thèmes devant être, par priorité, examinés lors des prochains travaux du *Nouvel Agenda Transatlantique*, parmi lesquels apparaît la « *protection des consommateurs et, en particulier, la sécurité alimentaire* » : voir Communication de la Commission *Vers un renforcement de la relation transatlantique axé sur la dimension stratégique et l'obtention de résultats*, COM (2001) 154 final 20.03.2001. Le Comité économique et social a exprimé son accord par rapport aux orientations de la Commission : Avis d'initiative du CES sur le *Renforcement du partenariat et du dialogue transatlantique*, 30-31.05.2001, CES 719/2001, point 4.7.

⁷ Voir en dernier lieu : Sommet Etats-Unis – Union européenne, Göteborg, 14.06.2001, *Documents d'actualité internationale*, 2001, n° 16, pp. 652-655.

⁸ Il faut également mentionner le *New Economic Partnership* lancé en 1998.

⁹ Le *Dialogue transatlantique des consommateurs* est un forum pour les organisations de consommateurs des Etats-Unis et de l'Union européenne. Il a été lancé en septembre 1998 à Washington ; voir : www.tacd.org.

¹⁰ Voir notamment : Food Working Group Agenda, 4th Meeting of the Transatlantic Consumer Dialogue, 2-4.05.2001, Brussels. Les discussions menées ont porté sur « *GM foods, BSE, Antibiotics, Precaution, SPS, WTO agriculture agreement and equivalency issues, Food and dietary supplement labelling including alcoholic beverages* ». Des représentants officiels des Etats et le Commissaire européen D. Byrne ont participé à certaines sessions de travail ; www.tacd.org.

¹¹ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31-11 et 1-12-1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 28.

pour l'extension de ces discussions aux questions liées à l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'alimentation ¹.

Les organisations de consommateurs soucieuses d'être impliquées dans les débats d'envergure internationale participent activement à ces échanges. Le *Dialogue transatlantique des consommateurs* est ainsi un forum qui leur permet d'informer les autorités publiques de la demande sociétale, à charge pour ces dernières de leur donner une traduction politique puis juridique. Ainsi, un mode de participation de la société civile aux mécanismes de décision politique transatlantique est aménagé.

Au-delà de ce dialogue, de part et d'autre de l'Atlantique, une généralisation de telles structures de concertation est actuellement notable. De nombreux accords bilatéraux prévoient, en effet, des structures de ce type.



L'internationalisation de l'encadrement juridique du commerce transnational des produits alimentaires est largement avancée et la portée juridique de certains textes, notamment les dispositions du *Codex*, a été réévaluée depuis l'adoption d'Accords formant le corps du droit de l'OMC.

Cette organisation internationale, par le biais d'un Organe permanent, est par ailleurs désormais en charge de la mise en œuvre du Mémoire d'Accord ² relatif au règlement des différends commerciaux interétatiques. Dans ce cadre, la Communauté européenne a, d'ores et déjà, été amenée à présenter ses arguments à l'occasion de différends portant sur des questions alimentaires – non sans éprouver certaines difficultés.

SECTION 2 : Une adéquation imparfaite des positions communautaires avec le système perfectible de règlement des différends de l'OMC

L'issue de certains contentieux internationaux, opposant la Communauté et des Etats tiers devant l'Organe de Règlement des Différends de l'Organisation Mondiale du Commerce,

¹ Il faut, de plus, noter que le Président de la Commission, R. Prodi, et le Président des Etats-Unis, B. Clinton, ont présidé au lancement, en mai 2000, d'un forum consultatif EU-UE relatif aux biotechnologies. Ce groupe indépendant de travail est composé de dix experts originaires de chaque entité régionale : Déclaration du sommet Union européenne Etats-Unis sur les biotechnologies, 31.05.2000, *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 2000, n° 15, p. 630 ; voir sur les travaux de ce forum : *The EU-US Biotechnology consultative forum – Final Report*, december 2000, 24 pages, www.europa.eu.int ; voir sur ce forum : B. Sheridan, *EU Biotechnology – Law and Practice*, Ed. Palladian Law Publishing Ltd., Isle of Wight, 2001, 368 pages, pp. 252-254.

² Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, p. 427.

témoigne des difficultés rencontrées par la Communauté pour affirmer, encore aujourd'hui, sur la scène internationale ses orientations en matière alimentaire. A ce titre, l'affaire emblématique dite des hormones a donné, pour la première fois, l'occasion à l'Organe de Règlement des Différends de statuer sur l'Accord SPS¹ (I). Le fonctionnement de cet Organe, encore imparfait, devra, lors de prochaines négociations multilatérales, être amélioré et complété (II).

I. - Le cas exemplaire de « l'affaire hormones »

Saisi par les Etats-Unis et le Canada, l'Organe de Règlement des Différends a rendu, dans le contentieux opposant ces deux Membres à la Communauté européenne, une solution insatisfaisante pour cette dernière (A), sans que l'Organe d'appel ait, pour autant, fait fi de toute considération visant des exigences sanitaires fondées sur une logique prudentielle (B).

A. Une solution en demi-teinte au regard de l'argumentaire communautaire

L'une des innovations majeures de l'Organisation Mondiale du Commerce, par rapport au GATT de 1947², réside dans l'adoption d'un mécanisme de règlement des différends³ en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995⁴. Mécanisme complexe⁵, il constitue une réelle avancée au regard des dispositions précédentes⁶. En effet, les dispositions du Mémoire d'Accord⁷

¹ J.-P. Doussin, « L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, état des lieux 5 ans après les accords de Marrakech », in *Des espaces aux produits, regards croisés du Mercosur et d'Europe*, Colloque, Iquabian, Université de Nantes, 3-4-5.11.1999, actes reprographiés, 27 pages.

² P. Demaret, « Les métamorphoses du GATT : de la Charte de La Havane à l'Organisation Mondiale du Commerce », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1994, n° 11, pp. 121-130.

³ Voir notamment : H. Ruiz Fabri, « Le règlement des différends dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce », *JDI*, 1997, pp. 709-755 ; E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, Ed. Apogée, Coll. Publications du Pôle européen Jean Monnet, Université de Rennes 1, 2001, 151 pages, sp. pp. 13- 28 : Chapitre I « Du GATT à l'OMC, la juridictionnalisation progressive d'un mécanisme de règlement des différends en matière de commerce international ».

⁴ Sur les négociations du cycle d'Uruguay : T. P. Stewart, *The GATT Uruguay round : a negotiating history*, Ed. Kluwer law, Deventer, 1993, 279 pages ; J. H. Jackson, « Observations sur les résultats du cycle de l'Uruguay », *RGDIP*, 1994, pp. 675-688.

⁵ - P. Didier, « Le règlement des différends commerciaux internationaux par l'OMC », *Journal des Tribunaux – Droit européen*, 1999, n° 56, pp. 25-31 ;

- P. Van den Bossche, G. Marceau, « Le système de règlement des différends de l'OMC », *RMUE*, 1998, n° 3, pp. 29-68.

⁶ Article XXII : recherche d'une solution amiable réciproquement acceptable par les Parties en cause ; Article XXIII : réunion de l'assemblée des Parties Contractantes en cas d'échec de la procédure amiable, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – GATT de 1947, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, p. 511 ; voir sur ce point : Th. Flory, « Les accords du Tokyo round du GATT », *RGDIP*, 1982, pp. 235-253, sp. pp. 237-248 : « La codification de la procédure générale de règlement des différends du GATT » ; E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, op. cit., pp. 13-19 : « Les dispositions de base servant à la résolution des litiges commerciaux : les articles XXII et XXIII du GATT ».

⁷ Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, p. 427.

« *rationalise[ent] et renforce[ent] sensiblement l'efficacité des procédures* »¹. Ce nouveau mécanisme² emprunte des éléments caractéristiques aux modes de résolution des litiges en vigueur dans un Etat de droit. Cette évolution a été notamment motivée par la volonté de renforcer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. La dimension éminemment diplomatique du système initial est ainsi tempérée et le mécanisme de règlement des différends « *tend à [se] rapprocher d'une procédure de type juridictionnel* »³. Au préalable⁴, l'organe politique du GATT était seul compétent pour se prononcer sur les suites juridiques à donner aux rapports des Groupes d'experts⁵, selon la règle du consensus positif⁶. Cette règle introduisait une souplesse préjudiciable au système de règlement des différends et lui conférait un caractère non-contraignant. Certaines Parties Contractantes, notamment les Etats-Unis, avaient d'ailleurs pris prétexte de cette faiblesse pour recourir – à titre de sanction – à des mesures unilatérales de rétorsion⁷. Désormais, un membre, qui s'estime lésé par les mesures adoptées par un autre membre et qui souhaite les contester, a l'obligation de recourir aux règles et procédures prévues dans le Memorandum d'Accord⁸, à l'exclusion de toute mesure unilatérale de représailles. Le Groupe spécial⁹, alors constitué, est seul compétent pour apprécier la plainte déposée au regard des dispositions en cause. De plus, des délais de procédure¹⁰ sont désormais fixés par les dispositions du MARD, ce qui traduit « *la volonté de rendre la procédure rapide et efficace* »¹¹. Enfin, les rapports des panels sont désormais susceptibles d'être soumis à l'examen d'un second niveau de juridiction : l'Organe d'appel¹². L'ensemble de ces éléments

¹ D. Pantz, *Institutions et politiques commerciales internationales – Du GATT à l'OMC*, Ed. A. Colin, 1998, 223 pages, sp. p. 97.

² Voir également : E. Canal-Forgues, « Le système de règlement des différends de l'OMC », in *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque SFDI, Nice, Ed. Pédone, Paris, 1996, 337 pages, pp. 281-292 ; F. Roessler, « Evolution du système de règlement des différends du GATT/De l'OMC », *op. cit.*, pp. 309-317.

³ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, *op. cit.* pp. 23-28, sp. p. 24.

⁴ Y. Renouf, « Le règlement des litiges », in Th. Flory (sous la direction de), *La Communauté européenne et le GATT – Evaluation des accords du cycle d'Uruguay*, Ed. Apogée, 1995, 170 pages, sp. p. 56 : « L'adoption des rapports dans le système intégré de règlement des différends – La pratique antérieure ».

⁵ Les groupes *ad hoc* se composaient de trois à cinq experts, désignés par le Conseil Général du GATT. Dénommés « Panels », il leur revenait d'étudier la plainte déposée et de rechercher une solution amiable.

⁶ Un consensus devait se dégager au sein des parties contractantes en faveur de l'adoption du rapport discuté et l'opposition formellement exprimée par l'une d'entre elles, notamment la partie perdante, suffisait à bloquer la procédure d'adoption. La règle inverse, dite du « consensus négatif » s'applique désormais. Ce mode de décision quasi-automatique renforce l'efficacité du système et s'applique dans différents domaines : Article 6 : 1 MARD – décision de mettre en place un groupe spécial à la demande d'un membre de l'OMC ; Articles 16 : 4 et 17 : 14 MARD – adoption des rapports des panels et de l'Organe d'appel ; Article 22 : 6 MARD – autorisation de suspendre des concessions ou autres obligations.

⁷ La section 301 du Trade Act américain doit tout particulièrement être signalée à ce propos.

⁸ Article 23 MARD.

⁹ D. Palmeter, P. C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization – Practice and Procedure*, Ed. Kluwer Law International, London, 1999, 313 pages, sp. pp. 61-98 : « The Panel Process ».

¹⁰ - La mise en place de procédures plus rapides a été considérée comme « *indispensable au bon fonctionnement de l'OMC* », Article 3 : 3 MARD. Des délais sont accordés aux membres pour prendre position sur une demande de consultation par exemple, voir notamment Articles 4 : 3 et 4 : 7 MARD. Un délai est également fixé entre l'adoption des rapports et leurs mise en œuvre : Article 21 : 3 c) MARD ;

- E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, *op. cit.*, sp. pp. 41-42 : « Les contraintes résultant des nouveaux délais pour la Communauté ».

¹¹ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, *op. cit.*, p. 40.

¹² - G. Sacerdoti, « Appeal and judicial Review in International Arbitration and Adjudication : The Case of the WTO Appellate Review », in E.-U. Petersmann (edited by), *Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*,

participe de l'évolution du mode de règlement des différends vers un mode quasi-juridictionnel.

Les Etats-Unis et le Canada ont, tous deux, recouru à ce système quasi-juridictionnel pour trancher le différend les opposant, de longue date, à la Communauté européenne et relatif à l'interdiction des substances hormonales comme stimulateurs de croissance du bétail, notamment des bovins¹. En effet, l'administration de certaines substances chimiques – désignées sous le terme générique de substances hormonales – à des animaux d'élevage sans que cela réponde à des prescriptions thérapeutiques ou en vue d'un traitement zootechnique est interdite par le droit communautaire². L'application de cette interdiction à l'ensemble des produits commercialisés, y compris les produits originaires de pays tiers³, a suscité de vives réactions de partenaires économiques de la Communauté⁴, au premier rang desquels les Etats-Unis⁵ et le Canada. Rapidement une controverse scientifique, doublée d'affrontements commerciaux, a empoisonné les relations transatlantiques.

Dès la fin des années 1980, les Etats-Unis n'avaient, d'ailleurs, pas hésité à solliciter la constitution d'un comité technique chargé d'évaluer la pertinence scientifique de l'interdiction communautaire par rapport au Code dit du *Tokyo Round* sur les obstacles aux

Ed. Kluwer Law International, London, 1997, pp. 247-280.

- D. Palmeter, P. C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization – Practice and Procedure*, Ed. Kluwer Law International, London, 1999, 313 pages, sp. pp. 135-152 : « The Appellate Process ».

¹ S. Boriachon, C. Tamburini-Bonnefoy, « OMC et viandes aux hormones : un exemple de désaccord entre la Communauté européenne, les Etats-Unis et le Canada », *Gazette du Palais*, 21.05.1998, p. 5.

² Evolution chronologique de l'encadrement législatif :

- Directive 81/602/CEE du Conseil du 31.07.1981 concernant certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyrostatique, JOCE n° L 222 du 07.08.1981, page 32, complétée par la Directive 85/358 du 16.07.1985 complétant la Directive 81/602 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyrostatique, JOCE n° L 191 du 23.07.1985, page 46 ;

- Directive 85/649 du Conseil du 31.12.1985, annulée par la Cour de justice : CJCE 23.02.1988, *Royaume-Uni / Conseil*, aff. 68/86, Rec. p. 892 ;

- Directive 88/146 du Conseil du 07.03.1988 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, JOCE n° L 70 du 16.03.1988, page 16, ce texte reprend sur le fond les dispositions initialement prévues par la Directive 85/649 et, saisie à titre préjudiciel, la Cour n'a pas relevé d'éléments de nature à en affecter la validité : CJCE 13.11.1990 *The Queen / The minister of agriculture, fisheries and food, ex parte : Fedesa e.a.*, aff. C-331/88, Rec. p. I-4023 ;

- Directive 88/299 du Conseil du 17.05.1988 relative aux échanges des animaux traités par certaines substances à effet hormonal et de leurs viandes, visées à l'article 7 de la Directive 88/146/CEE, JOCE n° L 128 du 21.05.1988, page 36 ;

- Directive 96/22 du Conseil du 29.04.1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales et abrogeant des directives 81/602, 88/146 et 88/299, JOCE n° L 125 du 23.05.1996, page 3.

³ - Il revient aux Etats membres de veiller au respect de ces interdictions pour les produits en provenance d'Etats tiers : Article 11-2, Directive 96/22 du Conseil du 29.04.1996 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales et abrogeant des directives 81/602, 88/146 et 88/299, précité ;

- Pour le cadre législatif général voir : Directive 97/78/CE du 18.12.1997 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, JOCE n° L 24 du 30.01.1998, page 9.

⁴ La Commission, elle-même, a été, de longue date, consciente des difficultés suscitées par cette interdiction au regard du contexte international : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *le contrôle des résidus dans les viandes*, COM (93) 167 final du 21.04.1993.

⁵ - W. P. Meng, « The Hormone conflict between the EEC and the United States within the context of GATT », *Michigan Journal of International Law*, 1990, n° 3, pp. 819-839 ;

- H. Hammonds, « A US Perspective on the EC Hormones Directive », *Michigan of Journal of International Law*, 1990, n° 3, pp. 840-844

échanges¹. La Communauté s'était alors opposée à une telle procédure, autorisée en cela par les dispositions du GATT de 1947². Les tensions suscitées par ce dossier ne se sont ensuite jamais apaisées. C'est donc, sans surprise, que les américains ont formulé une plainte dès le début de 1996 devant l'Organe de Règlement des Différends, suivis dans le même sens par les canadiens³.

Une longue procédure s'est alors engagée, dont le point central de crispation aura été « *le couple sécurité alimentaire – commerce* »⁴. Ouverte par un échange de consultations, la procédure s'est ensuite poursuivie par la constitution de deux Groupes spéciaux chargés d'évaluer la conformité des mesures unilatérales de la Communauté au regard des obligations découlant du droit de l'OMC et notamment leur incidence sur les courants d'échanges entretenus d'une part avec les Etats-Unis et d'autre part avec le Canada.

Les rapports⁵, rendus en août 1997, ont conclu, de façon attendue, à l'incompatibilité des dispositions examinées par rapport au droit de l'OMC. Les experts ont, en effet, considéré que les mesures communautaires applicables aux produits importés – plus restrictives que les dispositions pertinentes du *Codex alimentarius*, sans pour autant que la Communauté soit parvenue à justifier de leur nécessité – n'étaient pas compatibles avec les articles 3 : 1 et 3 : 2 de l'Accord SPS. La législation communautaire a donc été analysée, selon ce rapport, comme une restriction déguisée affectant le commerce international.

La Communauté a contesté le rapport du Groupe spécial devant l'Organe d'appel permanent⁶. Ce dernier⁷ a confirmé en substance la solution du Groupe spécial. Les mesures contestées, excluant l'accès du marché communautaire aux produits importés, ont à nouveau été considérées comme incompatibles au regard des exigences procédurales de l'Accord SPS. L'Organe d'appel a cependant affiné l'argumentation présentée. Ainsi, les arguments présentés par la Communauté et fondés sur le principe de précaution n'ont pas été *a priori* écartés : l'Organe d'appel se livrant sur ce point à un examen minutieux⁸.

¹ www.wto.org.

² Pour un rappel de cette procédure : Rapport du Groupe spécial *Communauté européenne – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)* : WT/DS 26/R/USA, 18.08.1997, p. 13.

³ J.-P. Doussin, « L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, état des lieux 5 ans après les accords de Marrakech », précité, pp. 13-18 « Apports de la jurisprudence de l'ORD ».

⁴ C. Noiville, « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce – Le cas du commerce alimentaire », *JDI*, 2000, n° 2, pp. 263-297, sp. p. 264.

⁵ *Communauté européenne – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)* : WT/DS 26/R/USA et WT/DS 48/R/CAN, 18.08.1997.

⁶ Ce second degré de juridiction est une innovation majeure du MARD ; voir notamment sur ce point : E. Canal-Forgues, « La procédure d'examen en appel de l'Organisation mondiale du commerce », *AFDI*, 1996, pp. 845-863.

⁷ *Communauté européenne – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)* : WT/DS 26/AB/R/EU et WT/DS 48/AB/R/CAN, 16.01.1998.

⁸ F. Combot, *Le système de règlement des différends du GATT et de l'OMC face aux défis de la protection de l'environnement et de la santé publique*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 190 pages.



Une solution en demi-teinte au regard des positions avancées par la Communauté a été rendue¹, mais une solution constructive en ce sens que l'Organe d'appel a initié une jurisprudence susceptible de faire droit à des préoccupations non-marchandes, en l'occurrence sanitaires².

B. Une solution en phase avec une approche prudentielle

La Communauté a soutenu un argumentaire classique au regard de ses précédentes prises de positions sur ce dossier. Elle a justifié l'interdiction définitive instaurée sur le territoire communautaire en mettant en avant l'existence de risques pour la santé humaine³. Dans un tel contexte, elle s'est référée expressément au principe de précaution⁴, présenté comme une règle générale du droit international coutumier.

Face aux arguments communautaires, l'Organe d'appel n'a pas opposé, *a priori*, une fin de non-recevoir⁵, s'affranchissant ainsi de la position du Groupe spécial⁶. L'Organe d'appel a, au contraire, accepté de les examiner. Il s'agit là « *d'un apport capital du rapport « Hormones »* »⁷ et en ce sens la Communauté a « *gagné sur le fond* »⁸. Ce dernier a, en effet, donné une première application au droit des Membres de l'OMC d'établir le niveau de protection qu'ils jugent approprié⁹ sur leur territoire¹⁰ quant à la protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et de la préservation des végétaux. Ils peuvent ainsi « *introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau*

¹ G. Bossis, « La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC : entre minoration et tolérance timide », *RGDIP*, 2001, n° 2, pp. 331-354.

² Pour une analyse d'ensemble de ces questions voir : C. Noiville, « Principe de précaution et Organisation Mondiale du Commerce – Le cas du commerce alimentaire », *JDI*, 2000, n° 2, pp. 263-297.

³ Il convient d'ailleurs de noter que la Communauté envisage à l'avenir, contrairement à ce qui a été soutenu dans « l'affaire Hormones », de fonder seulement des mesures provisoires sur le principe de précaution : Article 7-1 : « Principe de précaution », Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

⁴ G. Corcelle, « La perspective communautaire du principe de précaution », *RMCE*, juillet-août 2001, n° 450, pp. 447-454.

⁵ - G. Marceau, « Le principe de précaution et les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 8 pages ;

- Voir également : G. Bossis, « La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC : entre minoration et tolérance timide », *RGDIP*, 2001, n° 2, pp. 331-354.

⁶ M.-F. Labouz, « Le principe de précaution dans le différend sur la viande aux hormones à l'OMC », in M.-F. Labouz (sous la direction de), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers – Conflits et convergences*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, 354 pages, pp. 331-340, sp. pp. 333-334 : « Le rapport du Groupe spécial (Canada) ou le contresens sur le principe de précaution » et pp. 334-340 : « La contribution de l'Organe d'appel à la définition du risque sanitaire ».

⁷ E. Canal-Forgues, T. Flory (sous la direction de), *GATT/OMC – Recueil des contentieux*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2001, 1229 pages, pp. 764-803 « Affaire « Hormones » », sp. p. 803.

⁸ *idem*.

⁹ Article 3 : 3, Accord SPS.

¹⁰ Considérant 6 et Article 2 : 1, Accord SPS.

plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes »¹. Un Membre peut ainsi s'écarter des normes du *Codex alimentarius* au profit de standards supérieurs. Les mesures adoptées doivent alors être appliquées indistinctement aux produits élaborés « sur leur territoire et celui des autres Membres »². Les Membres adoptant ce type de mesures, et s'opposant ainsi à l'introduction de certains produits sur leurs territoires, s'exposent cependant « à des procédures – y compris la procédure de règlement des différends – où la charge de preuve repose largement sur l'Etat importateur »³.

L'exercice de ce droit est, effectivement, strictement encadré et subordonné au respect des dispositions de l'Accord SPS. Le Membre a ainsi l'obligation d'administrer la preuve de la nécessité des mesures adoptées⁴, en se fondant sur des données et principes scientifiques⁵. Toute évolution des connaissances scientifiques utilisée pour justifier ce type de mesures doit donc être prise en compte en vue de leur réévaluation régulière, voire de leur retrait⁶.

La justification de mesures de protection sanitaire renvoie à un point essentiel, et pour le moins délicat, portant sur la nature de la preuve. Ainsi la phase d'évaluation des risques et l'attention accordée à l'incertitude scientifique sont au cœur de ce débat.

Conformément aux thèses communautaires, un risque potentiel pour la santé humaine peut permettre de justifier une mesure d'interdiction. Dans le cadre d'une procédure devant l'Organe d'appel, il reste alors à avancer des fondements scientifiques convaincants. Ce point a été particulièrement débattu à l'occasion du « contentieux hormones ». En effet, la mesure communautaire de prohibition des substances hormonales n'était non seulement pas fondée sur des normes internationales mais imposait des mesures plus restrictives au regard des textes pertinents adoptés dans le cadre du *Codex*. Ces derniers ne fixent pas de doses journalières admissibles, ni de limites de résidus et concluent à l'absence d'incidence notable de cinq substances hormonales, dont certaines étaient en cause dans ce différend, sur la santé humaine.

Dès lors, il incombait à la Communauté d'administrer la preuve du caractère préjudiciable pour la santé des substances interdites. Le point crucial a porté sur l'évaluation des risques et là, une divergence majeure est apparue entre l'approche promue par la Communauté et celle retenue par l'Organe d'appel. Ce dernier n'écarte pas *a priori* la possibilité pour un Etat de prendre en compte lors de l'évaluation des risques des éléments autres que purement quantitatifs et de s'écarter des avis scientifiques majoritaires. Une certaine valeur probatoire est ainsi conférée à des indices mettant en évidence une incertitude quant à l'innocuité d'un produit au moment de son évaluation. Sur ce fondement, des mesures dites « de précaution »

¹ Article 3 : 3, Accord SPS.

² Article 2 : 3, Accord SPS.

³ D. Gadbin, « L'agriculture et le GATT », in Th. Flory (sous la direction de), *La Communauté européenne et le GATT – Evaluation des accords du cycle d'Uruguay*, Ed. Apogée, 1995, 170 pages, pp. 95-112, sp. p. 102.

⁴ La Commission européenne a, quant à elle, une position bien plus imprécise sur la détermination de l'autorité supportant « la charge de la preuve scientifique de l'évaluation complète du risque » : Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM (2000) 1 du 02.02.2000, p. 22.

⁵ Article 2 : 2, Accord SPS.

⁶ Article 2 : 2, Accord SPS.

peuvent être adoptées dans l'attente de la confirmation ou de l'infirmité du risque pressenti.

L'Organe d'appel a ainsi accepté de prendre en compte le principe de précaution en interprétant l'article 5 : 7 SPS comme étant une référence implicite à ce principe¹. Il n'a cependant pas accordé à ce principe, contrairement à la position communautaire, la valeur d'une règle coutumière de droit international. Au contraire, il a circonscrit sa portée en reconnaissant sa pertinence pour la seule justification de mesures provisoires, fondées sur l'article 5 : 7 SPS. Le principe de précaution n'est donc pas, pour l'Organe d'appel, une règle supérieure de droit. Ce principe peut uniquement justifier, au cas par cas, des mesures d'urgence, proportionnées² et provisoires, fondées sur une incertitude scientifique dûment établie. Il revient, de plus, à l'auteur étatique de ce type de mesures de poursuivre les investigations scientifiques et de modifier, voire de retirer, la mesure adoptée en fonction des résultats obtenus.

Ce mécanisme n'est pas sans rappeler la faculté, dont les Etats membres disposent dans le cadre du Marché intérieur, pour adopter des mesures restrictives au regard du droit positif communautaire pour des motifs notamment liés à la protection de la santé³. L'exercice de ce droit est là aussi encadré et les mesures nationales constitutives d'une restriction déguisée aux courants d'échanges intracommunautaires sont prohibées. Dans le cadre de l'OMC, les mesures restrictives, d'origine étatique ou émanant d'intégrations régionales, seront donc également interdites dès lors que leurs effets affectent, injustement, le commerce international.

La démarche initiée par l'Organe d'appel, quant à l'évaluation des risques⁴, explique sa position face aux arguments avancés par la Communauté pour justifier l'interdiction générale et définitive des substances hormonales dans les spéculations animales. En effet, la Communauté, en qualifiant de mesures définitives les textes contestés, s'est privée *ipso facto* de l'interprétation retenue par l'Organe d'appel de l'article 5 : 7 SPS⁵. La pertinence de l'argumentation communautaire sur ce point est discutable. Présentés comme des mesures provisoires, les textes contestés auraient pu être appréciés au regard de l'article 5 : 7 SPS. La Communauté aurait ainsi pu être dans une situation contentieuse plus favorable.

Le recours à cette qualification aurait cependant initié un autre débat portant sur la durée de validité de mesures provisoires : peut-on, en effet, par le biais de mesures provisoires, et faute de résultats scientifiques décisifs, maintenir indéfiniment une interdiction frappant la commercialisation d'un produit ?

¹ T. Christoforou, « The Role of the Precautionary Principle in Food Security in the European Community », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas — Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 6 pages, sp. p. 3.

² Article 5, Accord SPS.

³ Article 94-4 CE et Article 94-5 CE.

⁴ L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages, sp. pp. 36-39 : « L'évaluation des risques au sens de l'Accord SPS, l'éclairage du contentieux « Hormones » sur une notion complexe ».

⁵ S. Hubert, A. Le fur, « Le principe de précaution et le droit de l'OMC », *RJO*, 2000, n° 2, pp. 141-165.

En définitive, la confrontation entre la position défendue par la Communauté et la jurisprudence initiée par l'Organe d'appel ne porte pas tant sur la possibilité de recourir au principe de précaution que sur le contenu et la valeur juridiques qui peuvent lui être conférés¹. Ainsi, l'Organe d'appel, en appréciant la nature et l'ampleur des risques évoqués, selon une approche scientifique et humaniste², se livre à un contrôle maximal, là où la Cour de justice se livre à un contrôle minimal³.

L'Organe d'appel a, depuis l'affaire « hormones », confirmé le droit reconnu à un Membre de fonder une mesure restrictive sur des préoccupations liées à la protection de la santé publique. Dans un rapport relatif à l'interdiction de l'amiante en France, l'Organe d'appel a en effet apprécié les mesures françaises au regard des dispositions de l'Accord OTC. L'Organe d'appel, contrairement au Groupe spécial, a, de plus, accepté d'analyser la mesure contestée comme une norme technique et d'examiner l'argumentaire communautaire⁴ fondé sur l'identification de risques pour la santé humaine. La discrimination alléguée a été examinée au regard des justifications fondées, notamment, sur la santé publique⁵. Dans cette affaire, il est d'ailleurs plus exact d'invoquer le principe de prévention, et non le principe de précaution, en raison du caractère avéré des risques sanitaires liés à l'amiante.

L'attitude de l'Organe d'appel, dans ces différentes affaires, met en évidence une approche prudentielle, constituant peu à peu un courant jurisprudentiel. L'application du droit de l'OMC n'est donc pas exclusive d'une mise en œuvre des principes de précaution ou de prévention. La Communauté européenne de son côté n'est pas restée insensible à ces décisions. Elle s'engage désormais à garantir que seules des mesures « provisoires »⁶ de précaution, relatives au secteur alimentaire, seront adoptées et que, de plus, celles-ci seront « proportionnées et n'impose[r]ont pas plus de restrictions au commerce qu'il n'est

¹ Dans la continuité de l'affaire « Hormones », les institutions communautaires ont peu à peu accentué la prise en compte de l'environnement international et déclaré, notamment, que « *le principe de précaution ne doit pas être utilisé pour prendre des mesures de restriction déguisée au commerce* » : Résolution du Conseil sur le principe de précaution annexée aux conclusions du Conseil européen de Nice, 7-9.12.2000, Bull. UE 12/2000, pp. 26-28.

² « [Le risque à évaluer] *n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour la société tel qu'il existe en réalité, autrement dit les effets négatifs qu'il pourrait effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent* » : Rapport de l'Organe d'appel Communauté européenne – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones) : WT/DS 26/AB/R et WT/DS 48/AB/R, 16.01.1998, point 181.

³ Voir *supra* : Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 2, II, B.

⁴ La Communauté européenne a assuré la représentation des autorités françaises dans cette affaire.

⁵ Article XX b), Accord Général ; Rapport du Groupe spécial – Mesures affectant l'Amiante et les produits en contenant, WT/DS 135/R, 18.09.2000, points 8.160 à 8.241, pp. 481-501, sp. points 8.189 et 8.193 ; Organe d'Appel – Mesures portant sur l'Amiante et les produits en contenant, WT/DS 135/AB/R, 16.02.2001, sp. points 174 ; voir sur ces décisions : C. Noiville, « La conformité aux textes de l'OMC de l'interdiction de l'amiante en France », *Les Petites Affiches*, 13.03.2001, n° 51, pp. 12-18.

⁶ Article 7-1 « Principe de précaution », Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

*nécessaire pour obtenir un niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté. [...] [De plus], ces mesures [seront] réexaminées dans un délai raisonnable »*¹



Un nouveau mode de règlement des différends interétatiques prévaut désormais grâce à l'Organe de Règlement des Différends. L'Organe d'appel n'a pas validé les mesures communautaires contestées dans le cadre de l'affaire « hormones », mais il n'est pas, pour autant, étranger à une certaine « *recherche d'équilibre* » entre le développement du libre échange – raison d'être de l'OMC – et l'objectif de développement durable désormais inscrit dans le droit de l'OMC². En effet, la jurisprudence naissante de l'Organe de Règlement des Différends accorde une attention indéniable à la protection de l'environnement et de la santé publique³ et le principe de précaution peut, à cette fin, être invoqué pour justifier des mesures étatiques provisoires⁴.

Le mécanisme de règlement des différends n'est cependant pas sans présenter encore certaines failles, qui devront être comblées lors du prochain cycle de négociations⁵. Les Etats-Unis et la Communauté⁶ ont, conjointement⁷, exprimé leur déception à la suite de l'échec de la réunion organisée à Seattle⁸ et qui devait permettre à l'ensemble des Membres de l'Organisation Mondiale du Commerce de lancer, en définissant son ordre du jour, un nouveau cycle de négociations commerciales. Ce retard a donc compromis l'ouverture de discussions relatives notamment aux améliorations dont le Mécanisme de règlement des

¹ Article 7-2 « Principe de précaution », *idem*.

² Préambule, Paragraphe 1^{er}, Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, sp. p. 34.

³ Voir dans ce sens : Th. Flory, « Les facteurs non-économiques dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et dans les instances de l'OMC », in *Les principes fondamentaux comme source d'inspiration et source de droit dans les systèmes de l'Union européenne et de l'OMC*, Colloque – Chaires européennes Jean Monnet, Bruxelles, 21-22.10.1999, actes reprographiés, 16 pages.

⁴ V. R. Walker, « Keeping the WTO from becoming the « World Trans-science Organization » : Scientific uncertainty, Science policy, and fact finding in the growth hormones Dispute », *Cornwell International Law Journal*, 1998, vol. 31, n° 2, pp. 251-320.

⁵ V. Pacé, « Cinq ans après sa mise en place : la nécessaire réforme du mécanisme des règlements des différends de l'OMC », *RGDIP*, 2000, n° 2, pp. 615-659.

⁶ La Communauté avait exprimé certaines attentes face à cette perspective de négociations : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Approche de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire de l'OMC*, COM (1999) 331 final du 08.07.1999.

⁷ Déclaration conjointe Etats-Unis/Union européenne sur l'OMC, Washington, 17.12.1999, *Documents d'actualité internationale*, Ed. La Documentation Française, 2000, n° 5, p. 225.

⁸ Pour un compte-rendu de la Troisième Conférence ministérielle de l'OMC, Seattle, 30.11-03.12.1999, Bull. UE 12/1999 ; A. Kouvéje, « En attendant le cycle. Que faire après Seattle ? », *Politiques étrangères*, 2000, n° 2, pp.439-454.

différends devait faire l'objet. Ces questions devront, par priorité ¹, être inscrites à l'ordre du jour du prochain cycle de négociations multilatérales ².

II. - Le perfectionnement du système de règlement des différends au cœur des prochaines négociations multilatérales

La Communauté ³ entend contribuer à affiner le mode de fonctionnement du système de règlement des différends de l'OMC ⁴, notamment pour assurer une prise en compte pleine et entière de la protection de la santé ⁵ (A). Par ailleurs, les incertitudes préjudiciables qui accompagnent toujours la procédure d'exécution des recommandations de l'Organe de Règlement des Différends devraient être levées pour conforter la légitimité de ce dernier (B).

A. L'introduction discutée d'une référence expresse au principe de précaution

Prenant timidement leurs distances avec une approche purement économique, les Ministres ⁶ réunis à Marrakech pour approuver les accords formalisés à l'issue du cycle de l'Uruguay ont assigné à l'OMC comme objectif prioritaire l'examen des interactions entre le commerce et la préservation de l'environnement ⁷. Des préoccupations non-marchandes, telles que la protection de l'environnement et de la santé publique, ont ainsi été introduites ⁸. Cette

¹ Une décision sur l'application et le réexamen du Mémoire d'Accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends était d'ailleurs annexée à l'Accord OMC et prévoyait que les règles régissant le règlement des différends feraient l'objet d'un réexamen complet dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur de l'Accord de l'OMC, cette déclaration est restée à ce jour lettre morte : in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, p. 489.

² - Les pourparlers ont repris dès 2000 entre les Membres de l'OMC pour restaurer entre eux la confiance nécessaire pour le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales : Rapport général d'activité de l'UE, 2000, point 807 ;

- Dans cette perspective, « la Communauté devrait continuer à jouer un rôle actif afin de parvenir à un consensus sur le lancement d'un nouveau cycle global de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC lors de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC, qui doit se tenir à Doha en novembre 2001 » : Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Stockholm, 23-24.03.2001, Bull. UE 3/2001, point I.33. 62.

³ J. Lebullenger, « La Communauté européenne face au processus de réexamen du système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce », *RMCUE*, 1998, n° 422, pp. 629-637 ; voir également : G. Skogstad, « The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, september 2001, n° 3, pp. 485-505.

⁴ T. Cottier, « Dispute settlement in the World Trade Organisation : characteristics and structural implications for the EU », *CMLRev.*, 1998, pp. 325-378.

⁵ P. W. B. Phillips, W. A. Kerr, « Alternative paradigms – the WTO versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms », *Journal of World Trade*, 2000, vol. 34, n° 4, pp. 63-75.

⁶ P. Messerlin, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Ed. Ifri – Dunod, 1995, 368 pages, sp. p. 315.

⁷ La poursuite des activités économiques des Membres de l'OMC doit désormais être conduite « conformément à l'objectif de développement durable » : Préambule, Paragraphe 1^{er}, Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce, in *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay – Textes juridiques*, Ed. Secrétariat du GATT, Genève, 1994, 591 pages, sp. p. 34.

⁸ Lors de la première réunion biennale ordinaire de l'OMC à l'échelon ministériel, ces derniers ont confirmé l'importance du couple « Commerce – Environnement » ; OMC – Conférence ministérielle, Singapour, 9-13.12.1996 : Déclaration ministérielle de Singapour, *Agence Europe – Documents*, 20.12.1996, n° 2017, point 16.

évolution initie de nouveaux débats entre les Membres de l'OMC et, pour la Communauté, « *il est nécessaire que la sécurité alimentaire soit promue au rang de priorité internationale* »¹. Une approche politique, au sens premier du terme, trouve, de ce fait, une certaine place au sein d'une organisation dont la fonction est d'organiser les courants d'échanges commerciaux. Au sein du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, elle œuvre d'ailleurs activement en faveur d'une clarification du statut reconnu au principe de précaution². La définition d'une « *méthode concertée* »³ en matière de sécurité alimentaire est également encouragée par la Communauté⁴. Ses représentants peuvent cependant être quelque peu handicapés pour promouvoir au plan externe certains principes, comme le principe de précaution, dont le contenu et la portée restent en partie incertains au sein même de l'espace communautaire⁵.

Par ailleurs, la mise en œuvre du Mécanisme de règlement des différends pourrait être plus aisée si certaines dispositions des accords étaient elles-mêmes réexaminées. L'administration de la preuve pourrait être notamment facilitée par une explication des dispositions de l'Accord SPS relatives au droit des Membres de « *fixer le niveau de protection de la santé de leurs citoyens* »⁶ et notamment l'article 5 SPS relatif à l'évaluation des risques et à la détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire.

L'enjeu est de circonscrire l'étendue de la compétence de « *clarification* »⁷ dont l'Organe de Règlement des Différends est doté dans le strict cadre d'une affaire pendante. Face au caractère lacunaire de certaines dispositions, les Groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont, en effet, usé largement de cette compétence et dégagé ainsi une interprétation constructive, de portée générale, des dispositions des Accords, notamment dans l'affaire « Hormones ». Cette attitude contrarie le droit de l'OMC, qui réserve expressément la fonction interprétative à l'organe politique de l'OMC⁸.

En effet, « les décisions de [l'ORD] servent normalement uniquement à clarifier l'application des droits et obligations des membres de l'OMC dans le cadre d'un différend particulier »⁹,

¹ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, Bruxelles, 31-12 et 1-12-1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages, p. 15.

² Dans cette perspective la modification de l'Accord SPS doit être envisagée ; voir sur ce point : J.-P. Doussin, « L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, état des lieux 5 ans après les accords de Marrakech », précité, pp. 18-27 : « Conclusion : quelles perspectives ? »,

³ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.200, p. 40.

⁴ L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages, sp. pp. 64-66 : « L'action en amont : la prise en compte d'un niveau élevé de sécurité alimentaire dans les organisations internationales ».

⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Approche de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire de l'OMC*, COM (1999) 331 final du 08.07.1999, page 20.

⁶ O. Blin, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce : le contentieux des hormones », *RTDE*, 1999, n° 1, pp. 43-57, sp. p. 54.

⁷ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, op. cit., p. 127.

⁸ Article 3 : 2 MARD ; voir sur ce point : G. Burdeau, « Aspects juridiques de la mise en œuvre des accords de Marrakech », in *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque SFDI, Nice, Ed. Pédone, Paris, 1996, 337 pages, pp. 203-250, sp. p. 239.

⁹ O. Blin, « La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve de l'Organisation mondiale du commerce : le contentieux des hormones », précité,, p. 39.

mais en l'occurrence une « logique jurisprudentielle » s'est développée au sein du système international de règlement des différends ¹.

La prise en compte au niveau international de l'objectif de sécurité alimentaire devrait conduire *in fine* à reconnaître la possibilité, au-delà du strict cadre de l'article 5 : 7 SPS, de fonder des mesures de précaution sur un risque sanitaire potentiel ². Les discussions devront dès lors porter sur la valeur à reconnaître au principe de précaution. La place accordée au doute et à l'incertitude scientifique dans la conduite des courants d'échanges mondiaux ³ doit alors être discutée et conduire à la reconnaissance de nouveaux référents internationaux, susceptibles d'organiser les échanges. Lors du prochain cycle de négociations, la Communauté devra plaider pour assurer la diversification des critères d'évaluation d'un produit et l'acceptation d'un coefficient d'erreur, au profit des scientifiques et des décideurs politiques, lors de l'examen de risques potentiels. Au-delà du seul référent fondé sur le niveau des prix, les règles sanitaires et environnementales de production devraient constituer des critères déterminants lors de la négociation du nouvel encadrement du commerce des produits agricoles ⁴ et plus généralement des produits alimentaires ⁵.

L'importance de ces discussions est d'autant plus déterminante que « *la préservation des intérêts non-commerciaux* » ⁶ des Membres est, de plus en plus, source de tensions entre ces derniers, comme le montre la multiplication de différends portés devant l'Organe de Règlement des Différends alors même qu'une « *ligne jurisprudentielle* [n'est pas encore] *bien établie* » ⁷. « *Dans le contexte de concurrence entre divers espaces régionaux [...] répondant à des systèmes de valeur non harmonisés, le « référentiel global », et donc le cadre normatif, présente [toujours] de graves lacunes* » ⁸. Les divergences constatées dans le cadre de l'OMC l'attestent et elles devraient être comblées lors de prochaines négociations multilatérales – même si certaines incertitudes entourent encore l'ouverture de discussions portant sur l'Accord SPS. L'enjeu est pourtant de taille face à des contentieux naissants liés notamment au développement du commerce de produits alimentaires ⁹ : pensons notamment aux produits

¹ E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, op. cit., pp. 48-50 : « L'existence d'une « logique jurisprudentielle » au sein du processus de règlement des différends du GATT/OMC ».

² Dans cet esprit le *Codex alimentarius* travaille à l'élaboration de principes de travail pour l'analyse des risques et mène une réflexion plus générale sur le rôle de la science : Rapport de la quinzième session du Comité du Codex sur les principes généraux, Paris, 10-14.04.2000, ALINORM 01/33.

³ C. Noiville, « Principe de précaution et Organisation Mondiale du Commerce – Le cas de l'alimentation », *JDI*, 2000, n° 2, pp. 263-297, sp. pp. 292-297.

⁴ O. Godard, « Environnement : les enjeux d'un nouveau commerce international », *Politique étrangère*, 1998, n° 3, pp. 587-610.

⁵ A ce titre les travaux réalisés en vue de la réunion de Seattle avaient permis de dégager des axes de réflexions toujours d'actualité : Rapport d'information présenté par B. Marre sur la préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, Assemblée nationale, 30.09.1999, n° 1824, 506 pages, sp. pp. 101-111 : « Environnement ».

⁶ F. Combet, *Le système de règlement des différends du GATT et de l'OMC face aux défis de la protection de l'environnement et de la santé publique*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 190 pages, sp. p. 7.

⁷ *idem*.

⁸ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328.

⁹ C. Charlier, « Les conflits agro-alimentaires au confluent du nouveau protectionnisme et de la précaution », *Annuaire français de relations internationales*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 583-593.

constitués d'organismes génétiquement modifiés¹ ou en contenant. A ce titre, le *Codex alimentarius*, dont les normes ont désormais une fonctionnalité décuplée, a constitué un Groupe spécial de travail chargé d'élaborer « *un ensemble de principes généraux pour l'analyse des risques présentés par les aliments dérivés des biotechnologies* »².

Le traitement de contentieux mettant en cause la protection de la santé renvoie à une autre difficulté majeure relative au mode de désignation des experts chargés d'assister les membres des Groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, et plus généralement sur la faiblesse des structures d'expertise scientifique dont l'Organe de Règlement des Différends est doté³.



La reconnaissance de nouveaux référents permettant d'évaluer la conformité des mesures étatiques au regard du droit de l'OMC devrait être envisagée à l'aune du climat actuel qui témoigne d'une plus grande attention accordée aux préoccupations de la société civile et de la volonté, entre Membres de l'OMC, de coopérer pour veiller à ce que les règles commerciales soutiennent ou ne minent pas la capacité des gouvernements à définir et à atteindre des niveaux élevés de protection sanitaire⁴. Une telle évolution – placée sous le signe du développement durable⁵ – pourrait entraîner une modification de l'appréhension du secteur alimentaire par le droit économique international grâce à l'introduction de nouveaux paradigmes. « *Les liens avec le public en permettant notamment un accès plus large aux*

¹ - La première plainte sur ce sujet a été déposée par la Thaïlande contre l'Egypte. Cette dernière a interdit la commercialisation de thon en boîte au motif que l'huile de couverture serait issue de soja modifié génétiquement : Plainte de la Thaïlande, WT/DS205/1 du 22.09.2000 ; voir sur cette plainte : L. Boy, C. Charlier, M. Rainelli, I. Doussan, « Analyse de la Communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution », *Revue Internationale de Droit Economique*, 2001, n° 2, pp. 127-160, sp. p. 157 ;

- Sur les enjeux liés aux OGM sur le plan international voir : S. Maljean-Dubois, « Biodiversité, biotechnologies, biosécurité : la droit internationale désarticulé », *JDI*, 2000, n° 4, pp. 949-996, sp. pp. 973-995 ; P.-B. Joly, « Nouvelles technologies, nouvel environnement – Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation : le face à face Etats-Unis / Europe », *Science et société*, Ed. La documentation française, 2000, n° 294, pp. 53-59 ; K. Anderson, C. P. Nielsen, « Biotechnology, Trade, and Welfare : The Case of GMOs », in J. A McMahon (edited by), *Trade and Agriculture – Negotiating a new agreement ?*, Ed. Cameron May, London, 2001, 483 pages, pp. 403-432 ; B. Sheridan, *EU Biotechnology – Law and Practice*, Ed. Palladian Law Publishing Ltd., Isle of Wight, 2001, 368 pages, pp. 254-262 ; S. D. Murphy, « Biotechnology and International Law », *Harvard International Law Journal*, winter 2001, pp. 47-139.

² Rapport de la première session du Groupe spécial intergouvernemental du *Codex* sur les aliments dérivés des biotechnologies, Chiba, Japon, 14-17.03.2000, commission du *Codex* – ALINORM 01/34, p. IV ; Avant-projet de principes pour l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies modernes, 2001, CX/GBT 01/4 ; Avant-projet de directive régissant la conduite de l'évaluation de la sécurité des aliments dérivés des plantes obtenues à l'aide des biotechnologies modernes, 2001, CX/GBT 01/5.

³ P. Louisot, « Le *Codex alimentarius* et la mondialisation du commerce », Académie d'Agriculture de France, 25.03.1998, Compte rendu de séance, 1998, 84, n° 3, pp. 1-244 : www.inra.fr/Internet/Hebergement/AAF/cr/1998.

⁴ Voir en ce sens : Déclaration conjointe de l'Union européenne et des Etats-Unis sur le nouveau cycle de l'Organisation mondiale du commerce, Queluz, 31.05.2000, *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 01.08.2000, n° 15, p. 630 ; Déclaration conjointe Union européenne / Etats-Unis, Sommet de Göteborg, 14.06.2001 *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 15.08.2001, n° 16, p. 652-655, sp. p.654 « Réaffirmer nos responsabilités et nos engagements globaux ».

⁵ « *Le nouveau cycle [devra] contribuer au développement durable et permettre d'atteindre d'autres objectifs sociaux à caractère général* » : Sommet UE/Canada, Stockholm, 21.06.2001, Déclaration conjointe de l'Union européenne et du Canada sur l'Organisation Mondiale du Commerce, *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 01.08.2001, n° 15, p. 611.

documents de l'OMC et en améliorant les procédures de consultation de la société civile »¹ devraient alors en conséquence être renforcés.

Reste que les rapports des Groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel, quels que soient les principes invoqués pour les fonder, doivent être mis en œuvre rapidement pour conférer une pleine effectivité au système de règlement des différends de l'OMC², objectif qu'il n'est pas toujours aisé de satisfaire.

B. La recherche nécessaire de mécanismes plus contraignants d'exécution des décisions

Les difficultés ou résistances liées à l'application des rapports, éludées auparavant « *par le biais de la non-adoption des [ces derniers]* »³, se retrouvent désormais lors de la phase d'exécution de ceux rendus par les Groupes spéciaux ou par l'Organe d'appel⁴ mais dans des termes différents. Seul un consensus dit négatif – fort improbable à réunir – peut maintenant les écarter. La règle inverse prévalait, en revanche, sous l'empire du GATT de 1947 où l'opposition d'une seule Partie Contractante suffisait à priver de toute suite les conclusions d'un panel.

Les rapports sont désormais obligatoires pour les Membres impliqués⁵. A la suite de leur publication, une période de 30 jours s'ouvre au profit du pays condamné pour indiquer ses intentions quant à la mise en œuvre des recommandations formulées par l'ORD⁶. Cette phase donne lieu à des échanges diplomatiques intenses. Elle reste marquée par une forte empreinte interétatique et ainsi tous les traits du GATT de 1947 ne sont pas gommés.

A ce jour, l'ensemble des Membres ont exprimé leur intention de se conformer aux décisions rendues⁷. Deux questions centrales se posent cependant : dans quel délai et quelle doit être la teneur de l'exécution projetée⁸ ?

Les Membres concernés ont la possibilité de convenir entre eux d'un arrangement amiable portant sur le délai⁹ et les conditions d'exécution du rapport. Les recommandations des

¹ *idem*.

² H. Ruiz Fabri, « Le suivi des recommandations adoptées par l'organe de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », in H. Ruiz Fabri, L.-A. Sicilianos, J.-M. Sorel (sous la direction de), *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, Ed. Pédone, 2000, 338 pages, pp. 155-178.

³ H. Ruiz Fabri, « Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », *JDI*, 2000, n° 3, pp. 605-645, sp. p. 606.

⁴ Voir sur ce point à l'occasion d'un autre différend : P. Mengozzi, « Structure et principes de l'OMC à la lumière de la mise en œuvre des recommandations de l'ORD dans l'affaire *Bananes III* », *RMUE*, 1999, n° 4, pp. 11-19.

⁵ D. Palmeter, P. C. Mavroidis, *Dispute Settlement in the World Trade Organization – Practice and Procedure*, Ed. Kluwer Law International, London, 1999, 313 pages, sp. pp. 153-160 : « Adoption and Implementation of Reports ».

⁶ Article 21 : 3 MARD.

⁷ A la suite de la Décision « Hormones », la Communauté « *indiquait qu'elle entendait respecter ses obligations au titre de l'OMC* » : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement *Décisions de l'OMC sur l'interdiction des hormones par la CE*, COM (1999) 81 final du 10.02.1999.

⁸ H. Ruiz Fabri, « Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », *JDI*, 2000, n° 3, pp. 605-645, sp. pp. 608-632.

⁹ Le principe est celui de l'exécution immédiate mais l'Article 21 : 3 MARD prévoit : « [...] *S'il est irréalisable pour un Membre de se conformer immédiatement aux recommandations et décisions, ce Membre aura un délai*

Groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel sont d'ailleurs, le plus souvent, formulées en termes généraux, voire flous, sur ces points. Les membres disposent ainsi d'une marge d'appréciation, favorable à l'émergence de solutions de compromis. Ce mécanisme entend donc privilégier la discussion.

Conforme sur ce point au droit international, le mécanisme de l'OMC ne se désintéresse cependant pas des suites données aux rapports, le MARD en organise même le suivi ¹. Celui-ci va ainsi au-delà des mécanismes internationaux classiques et prévoit l'adoption de mesures contraignantes en cas d'échec des échanges diplomatiques.

Les rapports, certes obligatoires pour les Membres, sont cependant dotés d'une simple portée déclaratoire ² et alors, face à l'éventuel silence d'un Membre ou à son refus explicite d'obtempérer, l'adoption de mesures d'exécution peut alors s'imposer. De telles mesures peuvent être constituées par des mesures de compensation, de suspension de concessions ou d'autres obligations : autant de mesures dites de rétorsion ³. Une évolution notable consisterait à conférer aux rapports une portée exécutoire, renforçant ainsi le caractère juridictionnel du mécanisme de règlement des différends.

L'analyse des suites réservées aux Rapports rendus dans l'affaire opposant les Etats-Unis et le Canada à la Communauté au sujet de l'utilisation de substances hormonales dans la production bovine est, sur ce point, riche d'enseignements ⁴. Les autorités communautaires ⁵ ont accepté le principe de la solution rendue par l'Organe d'appel. Confrontées alors à l'obligation de mettre en œuvre les recommandations formulées, elles ont soulevé de nombreuses difficultés compromettant l'adaptation immédiate de la législation communautaire et proposant, au contraire, plusieurs voies d'action à moyen terme ⁶. Une telle situation « *pose la question de la tolérance du système [face] à ces résistances et constitue par là même un test du point de vue de sa crédibilité* » ⁷. Les modalités d'exécution des rapports, susceptibles d'être adoptées aux termes du MARD, sont destinées à contrecarrer ce type de difficultés, notamment par l'adoption de mesures de rétorsion ⁸ par essence

raisonnable pour le faire ».

¹ Article 21 MARD : « Surveillance de la mise en œuvre des recommandations et décisions ».

² H. Ruiz Fabri, « Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », précité, p. 632 ;

- Voir également : L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages, sp. pp. 18-19 : « La portée des décisions de l'Organe de Règlement des Différends ».

³ M.-A. Frison-Roche, « Le système des sanctions », *Les Notes Bleues de Bercy*, juillet 2000, numéro spécial : *L'OMC et son tribunal*.

⁴ Voir sur ce point : E. Canal-Forgues, T. Flory (sous la direction de), *GATT/OMC – Recueil des contentieux*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2001, 1229 pages, pp. 764-803 « Affaire « Hormones » », sp. pp. 800-803 « La mise en œuvre des recommandations ».

⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Décisions de l'OMC sur l'interdiction des hormones par la Communauté européenne*, COM (1999) 81 final du 10.02.1999 ; voir aussi : position du Conseil : Conclusions du Conseil, Bull. 4/1999, point 1.4.78 ; la position du Parlement sur le rapport préliminaire du Groupe spécial est également intéressante : Résolution du Parlement européen du 26.06.1997 sur *les conclusions du panel « hormones » de l'OMC*, JOCE n° C 222 du 21.07.1997, page 53.

⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Décisions de l'OMC sur l'interdiction des hormones par la CE*, COM (1999) 81 final du 10.02.1999.

⁷ H. Ruiz Fabri, « Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », *JDI*, 2000, n° 3, pp. 605-645, sp. p. 607.

⁸ Article 22 MARD.

temporaires – conformément à l'esprit du système. Ces mesures sont destinées à pallier l'absence de mise en conformité, dans un délai raisonnable, des textes nationaux contestés par rapport au droit de l'OMC. Dès lors, la pérennisation de ce type de mesures en raison du refus persistant d'un membre aboutirait à « *un gauchissement du mécanisme* »¹.

Faisant suite à la formulation de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre la décision de l'Organe d'appel, la Communauté a sollicité² l'application de l'article 21 : 3 c) du MARD³. Cette disposition prévoit de recourir à un « *arbitrage contraignant* »⁴ pour fixer un délai raisonnable – ne devant « *pas excéder 15 mois* »⁵ – accordé au Membre défaillant pour exécuter la décision de l'Organe de règlement⁶. La Communauté a, au terme, de cette procédure obtenu le délai maximal pour mettre sa législation en conformité avec le droit de l'OMC⁷.

A l'expiration de ce délai, la Communauté, toujours récalcitrante, s'est vue opposer, à la demande cette fois des Etats-Unis et du Canada, des mesures contraignantes de compensation⁸. Cette possibilité permet certes d'exercer une pression supplémentaire sur le Membre défaillant, mais n'est-elle pas susceptible d'être interprétée par certains Membres comme créant « *un droit acquis au maintien de mesures incompatibles avec les accords de l'OMC* »⁹, sous réserve du versement de compensations pécuniaires ? Le risque serait alors une certaine résurgence de l'unilatéralisme, contraire à la finalité du système de règlement des différends.

La mise en conformité de la législation communautaire est donc lente¹⁰. La Communauté, à la suite d'une réflexion longue et approfondie¹, a proposé² une solution en demi-teinte au

¹ H. Ruiz Fabri, « Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », *JDI*, 2000, n° 3, pp. 605-645, sp. p. 607.

² Demande d'arbitrage formulée par la Communauté le 26.04.1998, WT/DS 26/18.

³ précité.

⁴ Article 2 : 3 c) MARD.

⁵ Article 21 : 3 c) MARD.

⁶ H. Ruiz Fabri, « Le suivi des recommandations adoptées par l'organe de règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce », *op. cit.*, pp. 157-159 : « Les conditions du recours à l'arbitrage ».

⁷ Arbitrage au titre de l'Article 21 : 3 c) du MARD, 29.05.1998, *Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)* : WT/DS 26/15 et WT/DS 48/13 ;

- La Communauté a disposé d'un délai de 15 mois supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations adoptées le 13.02.1998, soit jusqu'au 13.05.1999 : Communication de la Commission *Décisions de l'OMC sur l'interdiction des hormones par la CE*, COM (1999) 81 final du 10.02.1999, page 3.

⁸ - L'Article 22 : 2 MARD prévoit la possibilité d'autoriser la suspension de concessions à l'égard d'un Membre défaillant ;

- Le montant des concessions suspendues s'élève à 202 millions de dollars US pour les Etats-Unis et 75 millions de dollars canadiens pour le Canada : Décision de l'ORD du 19.04.1999 ;

- « *Les Etats-Unis avaient initialement demandé l'autorisation de suspendre des concessions pour un montant de 520 millions de dollars US* » : E. Berthelot, *La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC*, *op. cit.*, p. 66 ;

- Les Communautés ont contesté, le 02.06.1999, le montant des concessions suspendues et demandé l'intervention d'un arbitre conformément à l'Article 22 : 6 MARD. La décision arbitrale, rendue le 12.06.1999, a minoré les suspensions autorisées respectivement à hauteur de 116,8 millions de dollars US et 11,3 millions de dollars canadiens : Décision arbitrale du 12.06.1999 sur le montant des compensations conformément à l'Article 22 : 6 MARD, WT/DS/26/ARB.

⁹ V. Pacé, « Cinq ans après sa mise en place : la nécessaire réforme du mécanisme de règlement des différends de l'OMC », *RGDIP*, 2000, n° 2, pp. 615-659, sp. p. 641.

¹⁰ - L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, *op. cit.*, pp.

regard des conclusions de l'Organe d'appel. Elle a, en effet, introduit une « *distinction nouvelle* »³ entre interdiction permanente et temporaire selon les produits visés⁴ et entend attendre les résultats de nouvelles expérimentations scientifiques⁵ pour statuer définitivement sur les interdictions temporaires.

Un nouveau désaccord entre les parties en présence dans cette affaire pourrait naître de la solution retenue par la Commission, qui tend davantage à requérir une évaluation scientifique complémentaire qu'à assurer une mise en conformité de la législation communautaire au regard de la décision de l'ORD. Le MARD contient, d'ailleurs, un article spécifique pour régler ce type de désaccords portant sur la conformité des mesures d'exécution des recommandations de l'ORD vis-à-vis du droit de l'OMC⁶.



L'exécution des rapports et notamment des recommandations formulées par les Groupes spéciaux ou l'Organe d'appel suscite donc toujours bien des difficultés et des discussions fines devront être menées sur ce point lors des prochaines négociations multilatérales⁷. Ces dernières devront également porter sur l'opportunité ou non de conférer une portée accrue

7-22 : « Les obstacles à une véritable mise en conformité » ;

- Notons, de plus, que le TPI saisi d'un recours tendant à obtenir l'annulation de la Directive 96/22 a, en dépit de la décision de l'ORD de l'OMC, confirmé la validité de ce texte : TPI, 01.12.1999, *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH / Conseil*, aff. jointes T-125/96 et T-152/96, Rec. p. II-3427.

¹ - La Commission a présenté les différentes options envisageables pour assurer la mise en œuvre de la décision *Hormones* : Communication de la Commission *Décision de l'OMC sur l'interdiction des hormones par la CE*, COM (1999) 81 final du 10.02.1999 ;

- Le Conseil a « encouragé la Commission à intensifier les discussions avec les Etats-Unis et le Canada dans le cadre du différend sur le bœuf aux hormones dans le but de parvenir à un accord [...] sur une compensation ainsi que sur d'éventuelles solutions ultérieures en matière d'étiquetage » : Conclusions du Conseil sur les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis, Bull. UE 4/1999, point 1.4.78.

- Le Parlement européen s'est prononcé sur ces différentes options. Il a notamment jugé insuffisant l'étiquetage spécifique des viandes importées et produites en recourant à des hormones dites de croissance : Résolution du Parlement européen du 5.05.1999 sur le partenariat économique transatlantique et les différends commerciaux entre l'Union européenne et les Etats-Unis, principalement en ce qui concerne les hormones, les bananes et les dispositifs d'insonorisation, Décision portant sur les « hormones » de l'OMC, Bull. UE 5/1999, point 1.3.100 ;

- Voir également : Avis du CES sur la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, JOCE n° C 14 du 16.01.2001, page 47.

² - Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, JOCE n° C 337 du 28.11.2000, page 163 ;

- Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, COM (2001) 131 final du 06.03.2001.

³ L. Sevestre, A. Sautenet, *Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire*, op. cit., pp. 33-34.

⁴ La mise sur le marché et l'administration des produits visés à l'annexe II de la Proposition de Directive est interdite définitivement, l'administration des produits de l'annexe III est interdite à titre provisoire : Article 2, Article 3, Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, COM (2001) 131 final du 06.03.2001.

⁵ Article 11 bis, Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22, précitée.

⁶ Article 21 : 5 MARD.

⁷ V. Pacé, « Cinq ans après sa mise en place : la nécessaire réforme du mécanisme de règlement des différends de l'OMC », *RGDIP*, 2000, n° 2, pp. 615-659.

aux objectifs non-marchands au sein du droit de l'OMC. La Communauté est, quant à elle, confrontée à certaines contradictions, face aux évolutions de l'encadrement juridique international de l'alimentation.

Des solutions apportées à ces différents points de frictions dépend encore largement la qualité de l'articulation des ordres juridiques international et communautaire et, par là même, la dimension externe du statut de l'alimentation.



Les éléments constitutifs d'un statut juridique – cadre cohérent d'action – ont été identifiés tout au long de ces développements. L'attention accordée par l'ensemble des institutions communautaires aux enjeux liés à l'alimentation depuis 1996 – début de la crise de la « Vache folle » – ne s'est pas démentie depuis et la rénovation pleine et entière du statut de l'alimentation est en cours. Des évolutions ponctuelles ont d'ores et déjà été enregistrées, grâce notamment à l'introduction de la notion de chaîne alimentaire ou encore au renforcement de la protection des droits subjectifs accordés aux consommateurs. Désormais une stratégie novatrice, en réponse au besoin de disposer d'un statut de l'alimentation efficace, doit s'organiser.

CHAPITRE II

UNE STRATEGIE NOVATRICE AU SERVICE DE L'EFFICACITE DU STATUT DE L'ALIMENTATION

L'ampleur des conséquences de la zoonose d'encéphalopathie spongiforme bovine est telle qu'il s'agit bien d'une crise au sens étymologique du terme ¹. Celle-ci induit peu à peu « *un nouvel ordre des choses* » ² au sein du système communautaire. De profondes évolutions en découlent directement et elles contribuent à fonder le nouveau socle du statut juridique de l'alimentation. Un cadre cohérent d'action est ainsi peu à peu à la disposition des autorités communautaires. La volonté d'en assurer la pleine efficacité conduit, de plus, ces dernières à initier une stratégie à moyen terme destinée à répondre aux attentes des « consommateurs-citoyens », soucieux notamment de disposer d'une alimentation de qualité. Le Parlement européen œuvre d'ailleurs en ce sens depuis de nombreuses années ³ et seule une approche globale (Section 1), au service des citoyens (Section 2), peut répondre, à la fois, aux enjeux techniques et sociétaux liés au mode alimentaire.

SECTION 1 : Une stratégie globale, au service de la sécurité alimentaire

Les limites du mode initial d'appréhension juridique du secteur alimentaire ont été mises en évidence. Une approche globale – visant l'ensemble de la chaîne alimentaire – est désormais promue ⁴. Le Conseil des ministres a, de plus, convenu de la nécessité « *de revoir*

¹ Le terme « crise » a comme étymologie grecque « krisis » qui signifie décision. Une crise se définit ainsi comme « *une phase grave dans l'évolution des choses, des événements, des idées* », *Dictionnaire Le Robert*, 1990 ; voir sur les turbulences traversées par la Communauté : G. Majone, « The Credibility Crisis of Community Regulation », *Journal of Common Market Studies*, 2000, n° 2, pp. 273-302, sp. pp. 281-283.

² C. Fischler, « La « Vache folle » et après », *Science et vie*, 1999, n° 208, hors série, pp. 136-145, sp. p. 138.

³ Le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la définition « *d'une stratégie et d'une structure destinées à instiller de la cohérence dans la politique communautaire de l'alimentation* », le Parlement européen rappelle d'ailleurs qu'il s'est prononcé, dès 1989, en faveur d'une plus grande cohérence dans le secteur de l'alimentation : Rapport du Parlement européen sur *l'avenir de la Politique européenne des consommateurs et de l'alimentation*, 16.03.1994, PEdoc. A3-0142/94, pp. 5 et 9.

⁴ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000.

l'organisation, la coopération et les méthodes de travail internes au niveau communautaire, afin d'améliorer la coordination des questions de santé de manière à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté »¹.

S'impose, dès lors, l'émergence d'une stratégie alimentaire intégrée, fondée sur la mise en cohérence des politiques préexistantes de la Communauté (I). Par delà ce gage d'un mode d'action plus rationnel, les lacunes encore identifiables dans le traitement des questions alimentaires doivent être comblées. L'intégration des politiques et des actions de la Communauté doit, en effet, être parachevée au nom de l'objectif de sécurité alimentaire. A cette fin, des principes adaptés devront désormais organiser les politiques préexistantes en voie d'intégration et, dans ce but, la Commission propose une politique de sécurité alimentaire (II).

I. - L'intégration stratégique de politiques préexistantes

Les politiques de la Communauté « constituent en fait des domaines qui [...] font l'objet d'interventions déterminantes et directes des institutions communautaires », selon un « degré d'avancement propre à chacune »². « La Politique Agricole Commune vient en tête en raison de sa portée »³, suivent des politiques déjà largement structurées, comme la politique de protection de l'environnement. Enfin, des « politiques en évolution »⁴ prospèrent rapidement. La politique⁵ de protection des consommateurs⁶ est ainsi susceptible de parvenir rapidement à « pleine maturité »⁷. Ces différentes politiques contribuent à la satisfaction des objectifs spécifiques – propres à chaque secteur – et des objectifs généraux inhérents à la construction communautaire⁸. La qualité de l'action communautaire, et notamment la réalisation des objectifs transversaux issus d'une lecture systémique du traité, dépend alors largement du degré d'intégration de politiques dont les champs matériels d'action se recoupent⁹.

¹ Résolution du Conseil du 08.06.1999 concernant l'action communautaire future dans le domaine de la santé publique, JOCE n° C 200 du 15.07.2000, page 1, point 17.

² C. Philip, C. Boutayeb, « Politiques communes », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 830-838, sp. p. 833.

³ C. Philip, C. Boutayeb, « Politiques communes », *op. cit.*, sp. p. 834.

⁴ *idem*.

⁵ Il convient de préciser, à l'instar des dispositions relatives à la santé publique, que les termes de l'article 3 CE visent, non pas une politique mais des actions, alors même que les fondements juridiques spécifiques et pertinents de ces domaines figurent dans la Partie III du traité CE relative aux « *Politiques de la Communauté* ».

⁶ F. Dehousse, « La politique européenne des consommateurs – Un succès méconnu de la construction européenne », *Studia Diplomatica*, 2000, n° 1/2, pp. 113-132.

⁷ Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs – 1999-2001*, COM (1998) 696 final du 01.12.1998, page 1.

⁸ Article 2 CE.

⁹ D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Ed. Pédone, Paris, 1981, 936 pages, pp. 621-628 : « Le renforcement des facteurs de cohérence », sp. p. 622 : l'auteur identifie un « *principe directeur plus général, consistant à favoriser, par l'interprétation systématique des moyens mis à la disposition de l'organisation, la mise en œuvre effective des buts du système, tels qu'ils résultent de l'esprit, de*

La perspective de l'élargissement de l'Union européenne décuple l'intérêt d'une mise en cohérence des politiques — « *évolutives et fonctionnelles* »¹ — de la Communauté susceptibles d'affecter les caractéristiques des produits contribuant à satisfaire les besoins alimentaires. Une telle évolution est, en effet, un facteur « *intégrationniste* »² de l'ordre juridique communautaire et cette cohérence accrue est de nature à favoriser une reprise plus aisée de l'acquis communautaire par les Etats candidats (A). Le haut degré d'intégration des politiques de la Communauté, désormais recherché, résultera *in fine* de la conjonction de plusieurs instruments (B).

A. La pertinence décuplée de politiques intégrées dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne

Plusieurs politiques de la Communauté contribuent à l'encadrement juridique, et au-delà stratégique, du secteur alimentaire. Une meilleure articulation entre ces dernières est susceptible de permettre à la Communauté de disposer de modes d'action favorisant « *la cohérence du système communautaire* »³ (1). La pertinence d'une telle évolution est décuplée dans la perspective de l'élargissement de l'Union (2).

1. De la juxtaposition de politiques sectorielles à leur nécessaire intégration

Le processus d'intégration dite négative, fondé sur l'élimination des entraves aux échanges⁴, et l'intégration normative positive, fondée sur l'adoption d'actes juridiques⁵, ont mutuellement contribué à la réalisation des objectifs assignés à la Communauté⁶.

Une approche fonctionnelle⁷ a prévalu en matière d'intégration positive et celle-ci s'est traduite par le développement d'actions sectorielles. Elles se sont peu à peu étoffées, structurées, organisées selon des stratégies à moyen terme et les politiques de la Communauté se sont constituées. La notion de politique recouvre ainsi la somme des instruments juridiques, répondant à des objectifs définis, et mis à la disposition des acteurs

l'économie et des termes des traités constitutifs ».

¹ C. Philip, C. Boutayeb, « Politiques communes », *op. cit.*, p. 837.

² *idem*.

³ D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 581-628.

⁴ Article 28 CE.

⁵ Notamment sur le fondement de l'article 95 CE dans le cadre du Marché intérieur ou de l'article 37 CE au titre de la Politique Agricole Commune.

⁶ Sur la distinction entre les notions d'intégration négative et positive voir : N. Fraselle, « La protection du consommateur et son intégration dans la politique communautaire de l'alimentation : orientations, acquis, évaluation », *EFLR*, 1994, n° 1, pp. 1-29 ; sur le glissement d'une notion à l'autre : C. Blumann, « Comitologie », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, 1993, 1180 pages ; C. Blumann, *Politique Agricole Commune — Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Ed. Litec, 1996, 555 pages, p. 17 ; voir également sur les implications politiques de ces deux méthodes : F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 2000, 238 pages, sp. pp. 51-89 : « Intégration positive et intégration négative ».

⁷ O. Audeoud, « Le fonctionnalisme « communautaire » : spécificité », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque de la CEDECE, Poitiers, 12-13 et 14.10.2000, actes reprographiés.

publics ou privés qui participent à la gestion – politique et technique – d'un secteur relevant du champ de compétence communautaire.

Ces politiques, en se multipliant, se sont juxtaposées, sans qu'une réflexion d'ensemble préside initialement à leur développement et assure alors leur cohérence. « *La politique rurale dans l'Union* [est, à ce titre, un exemple emblématique en apparaissant] *encore comme une juxtaposition d'une politique agricole de marchés, de la politique structurelle et de la politique environnementale, dotées d'instruments assez complexes et dénuées de toute cohérence générale* »¹ ; pourtant un lien direct est bien établi entre la politique de régulation des marchés, la conservation des ressources naturelles, la protection de l'environnement et les autres aspects du développement rural².

La nécessité d'enrichir la logique fonctionnelle initiale, qui fonde d'ailleurs toujours le processus d'intégration communautaire, s'est progressivement affirmée. En 1981, le Conseil des ministres a ainsi mis en avant le besoin d'assurer la transversalité de la politique de protection des consommateurs³. Progressivement un constat similaire s'est imposé dans d'autres champs de l'action communautaire, notamment en matière de protection de la santé. Les enjeux liés à la santé publique ont en effet de nombreuses ramifications, tant internes qu'externes⁴, et de ce fait toute approche cloisonnée est inopérante.

La recherche de l'intégration des politiques et actions de la Communauté s'est donc, peu à peu, imposée même si « les tentatives d'intégrer certaines politiques, telle que celle de l'environnement, [...] dans toutes les autres politiques n'ont pas toujours rencontré un plein succès »⁵ et peuvent même susciter des conflits d'objectifs⁶.

Ces difficultés ne doivent en aucun cas entraver l'application du principe d'intégration, tout particulièrement au regard de l'objectif prioritaire assigné à l'action communautaire dans le domaine alimentaire – à savoir la recherche « *d'un niveau élevé de protection* »⁷. Les dispositions normatives susceptibles d'assurer la satisfaction des exigences « *transectorielles* »⁸ de protection peuvent, en effet, être adoptées sur différents

¹ Communication de la Commission *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, page 27.

² Déclaration dite de Cork sur l'avenir de la politique de développement rural après 1999, Conférence européenne sur le développement rural, 7-9.11.1996 : Rapport général d'activité de l'Union européenne – 1996, Ed. OPOCE, 1997, point 296.

³ - Deuxième Programme de la Communauté économique européenne du 19.05.1981 pour une politique de protection et d'information des consommateurs, JOCE n° C 133 du 03.06.1981, page 2 ;
- Voir sur ce point : S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de droit de la consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 613 pages, pp. 106-132.

⁴ Voir *supra* : Partie II, Titre II, Chapitre I, Section 2.

⁵ 2000-2005 – *Donner forme à la nouvelle Europe*, Présentation devant le Parlement européen par le Président de la Commission R. Prodi, Strasbourg, 15.02.2000, Bull. UE, Supplément 1/2000, p. 9.

⁶ J. Guyomard, *L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaires*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, Rennes, 128 pages, p. 8.

⁷ Exposé des motifs, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (ci-après : Proposition de règlement), COM (2000) 716 final du 08.11.2000, page 5.

⁸ J. Guyomard, *L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaires*, op.

fondements juridiques renvoyant eux-mêmes à diverses politiques sectorielles existantes. Le principe d'intégration doit assurer la juste articulation de ces dispositions relevant donc de champs procéduraux distincts mais concourant à la satisfaction d'exigences communes. La plus large complémentarité des instruments juridiques, d'origine communautaire mais aussi internationale, est ainsi visée pour limiter toutes contradictions finalistes¹ et textuelles.



La nécessité d'intégrer les politiques sectorielles, marquées initialement par leur autonomie respective, s'est, peu à peu, imposée. La perspective actuelle de l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne renforce la pertinence des initiatives allant dans ce sens.

2. La reprise plus aisée d'un socle législatif intégré par les Etats candidats

L'élargissement de l'Union européenne² est un défi majeur, en ce début de XXI^{ème} siècle, en raison de son ampleur sans précédent et de l'hétérogénéité de la situation socio-économique des pays candidats par rapport au quinze Etats actuellement membres.

Ce processus, « *de portée historique* »³, implique, à ce jour, treize pays tiers⁴ et l'essentiel des négociations porte sur les conditions de reprise⁵ de l'acquis communautaire¹ réparti en

cit., p. 17.

¹ - Sur la place décisive d'une approche téléologique en droit communautaire : D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 391-408 : « L'interprétation téléologique des traités constitutifs ».

- Pour un exemple factuel voir notamment : des interférences préjudiciables entre des mesures adoptées dans le cadre de la Politique Agricole Commune et d'autres relevant de l'action communautaire en matière de protection de la santé publique ont pu être relevées. Il en va ainsi de mesures destinées à encourager l'utilisation du beurre par l'industrie agro-alimentaire et du programme communautaire de sensibilisation aux facteurs favorisant les maladies cardio-vasculaires. Il est ainsi tout à fait essentiel de prendre en compte les exigences nutritionnelles et les résultats des programmes de recherche lors de la définition des orientations agricoles : *The Common Agricultural Policy, Diet, Nutrition and Health*, Seminar organised by Consumers in Europe Group, 26.02.1997, London, 28 pages, sp. p. 8 et p. 15.

² Article 49 UE.

³ Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Nice, 07-09.12.2000, Bull. UE 12/2000, point I.5 4.

⁴ - Le principe de l'engagement de négociations d'adhésion et les principales orientations ont été décidés lors du Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 à l'égard de six pays : l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et Chypre. Les négociations se sont ouvertes le 31.03.1998 ; voir pour une appréciation de l'avancée des travaux portée par les Etats candidats : Quatrième réunion ministérielle des six pays dits du « groupe de Luxembourg », Prague, 23.05.2001, Déclaration finale : *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 01.09.2001, n° 17, p. 701.

- Lors du Conseil européen d'Helsinki, il a ensuite été décidé d'entamer des négociations à compter du 15.02.2000 avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et Malte. Lors du Conseil européen d'Helsinki, il a également été décidé de reconnaître la Turquie en tant que pays candidat à l'adhésion : Conclusions de la présidence du Conseil européen Helsinki, 10-11.12.1999, Bull. UE 12/1999, I - Préparation de l'élargissement, sp. point I.3.3.

- Les décisions prises, lors des Conseils européens de Luxembourg et d'Helsinki, ne préjugent pas pour autant d'une adhésion simultanée de ces différents pays. Elles pourront intervenir au rythme de chaque pays « *en fonction de leur mérite propre. Conformément au principe de différenciation, les différents candidats à l'adhésion conservent la faculté de rattraper ceux qui avaient entamé les négociations plus tôt* » : Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, Bull. UE 6/2000, point I.12 15. Les négociations se déroulent d'ailleurs dans le cadre de conférences bilatérales réunissant des représentants des Etats membres et de chacun des pays candidats ; voir sur ce point : Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion – Document d'ensemble, COM (1999) 500 final du 13.10.1999.

⁵ La vocation des pays associés d'Europe centrale et orientale à devenir membres de l'Union européenne a été reconnue par le Conseil européen. Il a alors précisé que « *l'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques* ».

trente et un chapitres². Les discussions relatives au chapitre « agriculture » sont délicates³ en raison de l'importance socio-économique de ce secteur, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale⁴. Les Etats candidats sont ainsi confrontés à la nécessité de réaliser des ajustements structurels d'envergure aux lourdes conséquences sociales⁵. La Communauté, quant à elle, devra procéder à une réorganisation de ses mécanismes agricoles pour assurer leur efficacité dans un espace géographique démultiplié. En effet, « *le nombre de candidats et leurs particularités économiques, sociales et structurelles semblent placer la politique agricole communautaire face à un défi sans précédent* »⁶. De toute évidence, l'intégration de ce nouveau potentiel agricole ne pourra être que progressif.

Les difficultés ne se limitent d'ailleurs pas à ce secteur. Une « évaluation du niveau de protection des consommateurs »⁷ dans les Etats candidats « montre [notamment] qu'il est très en deçà de celui des Etats les moins protecteurs de l'Union européenne »⁸.

Les Etats candidats ont, en conséquence, besoin d'améliorer la compétitivité de leurs secteurs agricole et agro-alimentaire tout en assurant la protection de l'environnement et des consommateurs. A ce titre, la préparation de leur adhésion future impose un travail conséquent d'adaptation de leur corpus juridique⁹ au regard de la législation communautaire portant notamment sur les aspects sanitaires, phytosanitaires et vétérinaires. Les Etats candidats sont motivés en cela par la volonté « *de remplir les conditions de reprise de*

requis » : Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague, 21-22.06.1993, Bull. CE 6/1993, point I.13 ;

- Voir pour un examen des critères dits de Copenhague en lien avec l'approfondissement de la notion d'acquis communautaire : C. Delcourt, « L'acquis communautaire : le concept et son rôle dans la négociation de l'élargissement », in *L'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale*, Académie européenne d'été, Université Pierre Mendès France, Pôle Européen Jean Monnet, Grenoble, 17-28.09.2001, contribution reprographiée.

¹ - Article 2-5^{ème} tiret UE ;

- C. Delcourt, « L'acquis communautaire, une notion dépassée ? », *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque de la CEDECE, Poitiers, 12-13 et 14.10.2000, actes reprographiés, 25 pages ; C. Delcourt, « The *acquis communautaire* : has the concept had its day ? », *CMLRev.*, 2001, n° 4, pp. 829-870.

² En avril 1998, la Commission a, à ce titre, entrepris un examen analytique de l'acquis communautaire avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale et de Chypre. Cet examen visait à expliquer la législation aux pays candidats et à évaluer les différences entre leurs propres législations et le corpus communautaire ; voir sur ce point : Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion – Documents d'ensemble, COM (1999) 500 final du 13.10.1999.

³ Projets de positions communes présentés par la Commission au Conseil en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays dits du groupe de Luxembourg sur les aspects agricoles, 14.04.2000 ; l'ouverture des négociations a été prévue en juin 2000.

⁴ Rapports de la Commission par pays sur la situation de l'agriculture et de l'alimentation dans les pays candidats, 1998 : Rapport général sur *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne – 1998*, Ed. OPOCE, 1999, 533 pages, point 738.

⁵ Livre blanc de la Commission européenne sur la *préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur de l'Union*, COM (95) 163 final du 03.05.1995.

⁶ V. Adam, *La réforme de la Politique Agricole Commune et l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Thèse pour le doctorat en droit en droit public, Université de Poitiers, 2000, 765 pages, p. 19.

⁷ S. Chillon, *Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam*, Ed. Centre de Droit de la Consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 614 pages, p. 278.

⁸ *op. cit.* p. 279.

⁹ L. Vajda, « La Hongrie et la réforme de la Politique Agricole Commune », *L'année européenne – 1998, Revue du Groupe des Belles Feuilles*, pp. 126-132, sp. p. 129 : l'auteur indique que les secteurs concernés par l'harmonisation communautaire seront, à terme, réglementés par « *des règles de droit promulguées après 1990* », l'ensemble du corps social doit dès lors faire sien un nouvel ensemble normatif.

l'acquis communautaire, tel qu'il existera au moment de l'adhésion »¹ et, de fait, des pans entiers de leurs réglementations, portant notamment sur les produits alimentaires, sont dans « une phase de mutation »².

Face à ces enjeux, l'intérêt de la rationalisation et de la simplification de la législation alimentaire de la Communauté³ est décuplé. En effet, de telles évolutions sont autant de facteurs allant dans le sens d'une reprise plus aisée de l'acquis communautaire par les Etats candidats.

Ces Etats sont également confrontés à l'obligation de mettre en place des structures administratives de contrôle capables d'assurer la pleine application du droit communautaire. Ils bénéficient, à ce titre, de soutiens financiers et techniques de la part de la Communauté. Les Etats candidats sont, en effet, d'ores et déjà partenaires contractuels privilégiés de la Communauté, au titre d'Accords européens⁴ ou d'Accords d'association⁵. Ces accords constituent un élément essentiel de la stratégie de pré-adhésion, tout comme le programme PHARE⁶. Ce dernier permet l'octroi d'aides financières et techniques⁷ aux pays candidats. Il est, de plus, complété par des instruments financiers spécifiques⁸. L'objectif premier de ces différents instruments est de favoriser l'adaptation juridique, administrative et technique des Etats candidats. Ainsi, les fonds alloués au titre du programme PHARE peuvent assurer le cofinancement d'investissements en vue d'améliorer l'équipement des pays candidats en

¹ L. Vajda, « La Hongrie et la réforme de la Politique Agricole Commune », précité, p. 130.

² S. Tyszkiewicz, « Polish food legislation : Harmonisation with the regulations of european Union » *EFLR*, 1995, n° 2, pp. 222-228.

³ La législation alimentaire « couvre un éventail de dispositions plus vaste que celui uniquement lié aux denrées alimentaires. Il englobe toutes les dispositions liées aux matières et aux substances en contact avec les denrées alimentaires, aux méthodes utilisées dans les exploitations agricoles ainsi qu'aux aliments pour animaux destinés aux animaux producteurs de denrées alimentaires lorsqu'il peut en résulter un effet direct ou indirect sur la sécurité des denrées alimentaires » : Exposé des motifs, point 1.2, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, précitée ; voir également : Article 3, *idem*.

⁴ Soit les Pays d'Europe Centrale et Orientale ; voir pour les références de ces Accords : *Analyse synthétique des accords qui lient la Communauté européenne à des pays tiers*, situation au 1^{er} juin 2001, Ed. OPOCE – Commission européenne, 2001, 245 pages.

⁵ Soit Chypre, Malte et la Turquie : voir pour les références de ces Accords : *Analyse synthétique des accords qui lient la Communauté européenne à des pays tiers*, *op. cit.*

⁶ Ce programme est un instrument financier au soutien des pays partenaires d'Europe centrale : Règlement 3906/89 du Conseil du 18.12.1989 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne, JOCE n° L 375 du 23.12.1989, page 11. Un budget de 3 milliards d'Euros par an est consacré à ce programme.

⁷ Des missions d'expertise sont notamment organisées sur place pour évaluer les adaptations nécessaires et déterminer les conditions optimales de leur réalisation.

⁸ Ces instruments sont destinés à anticiper les effets macro-économiques des fonds structurels communautaires disponibles à terme au profit de nouveaux Etats membres. Le premier d'entre eux est dénommé ISPA. Il est doté d'un budget de 1 milliard d'Euro par an et permet le cofinancement d'infrastructures de transport. Le second – SAPARD –, dont le budget est de 500 millions d'Euros, vise à la modernisation des structures agricoles ; voir sur ce point : Rapport annuel sur le programme SAPARD de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions, année 2000, COM (2001) 341 final du 03.07.2001.

- De plus, la Banque européenne d'investissements participe au financement des adaptations structurelles pour un montant de 7 milliards d'Euros : A. Gruber, « Les perspectives d'avenir de l'Union européenne : analyses et réflexions », *Les Petites Affiches*, 2000, octobre, n° 203, pp. 6-17, sp. p. 12.

infrastructures adaptées aux exigences techniques prescrites aux termes des dispositions communautaires ¹.



Tant pour assurer une satisfaction optimale des objectifs assignés à la Communauté, que dans la perspective de l'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union européenne, le développement de politiques intégrées est donc une voie à privilégier. Plusieurs mécanismes sont alors susceptibles d'être employés.

B. Une conjonction d'actions au service de l'intégration de politiques préexistantes

L'articulation des politiques préexistantes liées au secteur alimentaire pourra être réalisée grâce à des instruments visant la cohérence globale de l'activité communautaire (1). « *Le croisement des compétences, [alors induit], oblige certaines politiques à évoluer en fonction d'une conception de l'intérêt général qui ne reste pas figée* » ². Il en est ainsi de la Politique Agricole Commune, dont une nouvelle délimitation des contours devient alors inévitable (2).

1. La généralisation déterminante d'instruments au service de la cohérence de l'activité communautaire

L'un des éléments novateurs du deuxième programme communautaire en faveur des consommateurs ³ a été de conférer explicitement un caractère horizontal aux actions destinées à protéger ces derniers. Cet engagement politique ⁴ a été formulé en 1981 en ces termes : il convient de « *tenir compte des intérêts [des consommateurs] dans l'élaboration de toutes les politiques qui les touchent, notamment dans le cadre de l'agriculture [...]* » ⁵.

Il faudra cependant attendre plus d'une décennie pour assister à la consécration de cette prescription en droit primaire ⁶ et ainsi au rang d'obligation juridique ⁷. Cette modification

¹ A titre d'exemple, il est possible d'évoquer le plan de modernisation de l'industrie laitière polonaise devant permettre d'assurer le respect de la réglementation communautaire en matière d'hygiène et de contrôle sanitaire : Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion – Document d'ensemble, COM (1999) 500 final du 13.10.1999, page 9.

² D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328, sp. p. 1301.

³ Deuxième programme de la Communauté économique européenne du 19.05.1981 pour une politique de protection et d'information des consommateurs, JOCE n° C 133 du 03.06.1981, page 2.

⁴ Les programmes-cadres relatifs à la protection des consommateurs, à l'instar des programmes en matière de protection de l'environnement, « *fixent des directives politiques qui – sans être contraignantes – ont entraîné un grand nombre d'actes juridiques qui ont été arrêtés par les institutions de la Communauté* » : H.-J. Glaesner, « L'environnement comme objet d'une politique communautaire », in J. Charpentier (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 1-16, sp. p. 6.

⁵ Deuxième Programme de la Communauté économique européenne du 19.05.1981 pour une politique de protection et d'information des consommateurs, JOCE n° C 133 du 03.06.1981, page 2.

⁶ A l'occasion du traité sur l'Union européenne.

⁷ Il faut noter que le Parlement européen avait, dans un texte de portée certes non contraignante, considéré que « [fait] *partie intégrante de toute politique communautaire [...]* la protection des consommateurs et des usagers

s'inscrit dans la lignée de celle intervenue antérieurement en matière de protection de l'environnement et renforce ainsi un réel parallélisme entre ces domaines de compétence. C'est en effet en matière environnementale¹ que le caractère horizontal d'exigences spécifiques de protection a été affirmé en premier². Le traité de Rome a été amendé en ce sens par l'Acte Unique Européen, conférant aux « *exigences de protection de l'environnement* [le caractère de] *composantes des autres politiques de la Communauté* »³. Le traité sur l'Union européenne a, quant à lui, permis de procéder à une réécriture de cette disposition et, désormais, les exigences de protection de l'environnement « *doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté* »⁴. Une véritable méthode de travail est, dès lors, explicitée et s'impose aux autorités publiques en charge de préparer puis de mettre en œuvre les instruments juridiques d'origine communautaire⁵.

La portée de cette disposition, rédigée depuis le traité sur l'Union européenne en termes impératifs, a de plus été renforcée par son inscription dans le titre I du traité CE relatif aux « Principes »⁶, à l'occasion du traité d'Amsterdam. Dans le même temps le caractère d'exigence de portée horizontale était reconnu à la protection des consommateurs⁷. Au-delà de l'antériorité accordée à la protection de l'environnement, une évolution sensiblement parallèle innervait bien ces deux secteurs.

*contre les risques d'atteinte à leur santé et à la sécurité [...] » : Article 24 « Environnement et protection des consommateurs », Déclaration du Parlement européen du 12.06.1989 sur les droits et libertés fondamentaux, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 52 ; voir : S. Laurent, *Les groupes politiques et les projets d'essence constitutionnelle du Parlement européen*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE-IODE, Université de Rennes 1, septembre 2001, 257 pages, sp. pp. 55-58 « La déclaration des droits et libertés fondamentaux de 1989 » ; voir également : S. E. Perrakis, « Contribution au débat sur la protection communautaire des droits de l'Homme : la Déclaration des droits et libertés fondamentaux du Parlement européen », *RMC*, 1990, n° 338, pp. 467-474.*

¹ Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil du 22.11.1973 concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JOCE n° 112 du 20.12.1973, page 1.

² Voir sur cette question notamment : R. Toulemon, « La prise en considération de l'environnement dans les autres politiques communautaires : en particulier dans la réforme de la Politique Agricole Commune », in J. Charpentier (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 69-83 ; J. Guyomard, *L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaires*, op. cit., ; N. Hervé-Fournereau, « Le concept de cohérence environnementale au service d'une dynamique communautaire d'intégration », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque de la CEDECE, Poitiers, 12-13 et 14.10.2000, actes reprographiés, 27 pages.

³ L'article 25 de l'Acte Unique Européen a introduit un titre 7 dans le traité de Rome portant sur *L'environnement*.

⁴ - Article 6 CE ;

- Voir par exemple sur ce point : Rapport du Conseil au Conseil européen d'Helsinki relatif à l'intégration des aspects environnementaux et du développement durable dans la politique du Marché intérieur, Bull. UE 10/1999, point 1.3.19.

⁵ En ce domaine « *le principe de subsidiarité a été combiné à la notion plus vaste de partage des responsabilités. Il s'agit moins de choisir un niveau d'exécution particulier que de définir un ensemble de moyens et d'acteurs aux niveaux adéquats, sans toucher à la répartition des compétences entre la Communauté, les Etats membres et les autorités régionales et locales* » : Résolution du Conseil des Communautés et des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil, 01.02.1993, concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable, JOCE n° C 138 du 17.05.1993, page 1, sp. pp. 78-79 ; voir sur ce point : J. Guyomard, *L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaires*, op. cit., pp. 67-68 : « La nécessaire coopération entre la Communauté et les collectivités publiques dans l'application de l'intégration environnementale communautaire ».

⁶ Cette disposition était précédemment mentionnée à l'ex-article 130 R-2 *in fine* CE.

⁷ Article 153-1 CE.

En définitive, le recours aux clauses de cohérence, étendu à de nouvelles sphères de compétences, est peu à peu généralisé et ainsi l'action communautaire doit, en particulier, rechercher un « *niveau élevé de protection de la santé humaine [...] dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté* »¹ ou encore tenir « *compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du présent traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures* »².

L'objectif commun de ces clauses dites de cohérence est d'éviter que des mesures sectorielles, d'origine communautaire, n'affectent la satisfaction de ces exigences dites horizontales. Le respect du principe d'intégration³ doit donc guider les institutions communautaires⁴ et permettre une articulation fructueuse entre politiques verticales et exigences horizontales de protection. Sont ainsi recherchés des instruments cohérents et convergents, fondés sur les différentes politiques de la Communauté opérantes dans un secteur donné. La finalité ultime est de « *créer un Marché unique au service de tous les citoyens* »⁵, notamment en renforçant la cohérence des actions de protection de l'environnement, des consommateurs et de la santé.

Le respect des clauses de cohérence s'impose aux autorités communautaires⁶. « Le Conseil, statuant à la majorité sur proposition de la Commission, définit [en effet] les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs »⁷ affectant notamment la réalisation du Marché intérieur. Au-delà de ce seul secteur, le Conseil et la Commission contribuent de concert à la satisfaction de l'exigence de cohérence de l'action communautaire, plus largement de celle de l'Union⁸. La recherche d'une plus grande cohérence doit, en effet, se développer tant dans le champ des compétences internes qu'externes des institutions relevant du cadre institutionnel unique de l'Union européenne⁹. La cohérence est en conséquence recherchée horizontalement, et plus précisément entre les champs matériels de compétence, et verticalement entre les différents acteurs du système institutionnel de l'Union¹⁰.

¹ Article 152-1 CE.

² Article 151-4 CE.

³ La notion d'intégration peut se définir comme « *la coordination harmonieuse des activités et politiques de la Communauté, en vue de protéger les cadres, les milieux et les conditions de vie de l'Homme et de la société* » : J. Guyomard, *L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaires*, op. cit., p. 2.

⁴ C. Blumann, V. Adam, « La Politique Agricole Commune dans la tourmente : la crise de la « Vache folle » », *RTDE*, 1997, n° 2, pp. 239-293, sp. p. 248.

⁵ Communication de la Commission au Conseil européen, *Plan d'action en faveur du Marché unique*, CSE (97) 1 final du 04.06.1997, Ed. OPOCE, 1997, 46 pages, sp. pp. 9-11 : « Quatrième objectif stratégique », sp. p. 10.

⁶ J.-P. Piris, « Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ? », *RTDE*, 1994, n° 1, pp. 1-37, sp. p. 27-28.

⁷ Article 14-3 CE.

⁸ Article 3-2 UE.

⁹ Article 3-1 UE.

¹⁰ I. Bosse-Platière, *La cohérence entre la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et les relations extérieures de la Communauté européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 127 pages.

De fait, l'établissement d'un lien organique entre des dispositions adoptées initialement en toute autonomie est recherché. Cette opération de coordination d'éléments, préexistants et disparates, doit être placée sous le signe d'un objectif commun. L'objectif de sécurité alimentaire s'impose alors et, au-delà, référence doit être faite à l'objectif de développement durable¹. Ce dernier se définit comme « *le développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs* »². Dès lors l'approche fragmentée du secteur agricole doit tendre à être dépassée grâce à l'introduction de cet objectif – véritable lien fédérateur – lors de la préparation des textes et autres programmes stratégiques de la Communauté. Une approche globale³ se trouve alors initiée et toute nouvelle initiative législative se doit d'être conçue en des termes permettant de garantir une réelle compatibilité normative, tant pour pourvoir à une alimentation de qualité que pour assurer la pérennité et la vitalité de l'espace rural.



La recherche d'une plus grande cohérence entre les domaines d'action de la Communauté est désormais une démarche générale⁴, complétée par le recours aux techniques de programmation pluriannuelle⁵. Dans un tel contexte, « *la Politique Agricole Commune, politique sectorielle et dérogatoire, ne peut plus tenir la place qu'elle a longtemps occupée au cœur de la stratégie de construction de la Communauté et son avenir dépend de sa capacité à s'intégrer dans [une] nouvelle stratégie* »⁶.

2. La redélimitation inévitable du champ de la Politique Agricole Commune

« La déstabilisation de la Politique Agricole Commune est liée à la multiplication de politiques communautaires qui lui ont fait perdre son caractère privilégié dans la construction communautaire et l'ont transformée en politique carrefour, obligée d'évoluer et de se réformer pour entrer en cohérence aussi bien avec la politique de concurrence, qu'avec l'achèvement du Marché intérieur, la politique de développement régional, la politique de

¹ Article 6 CE.

² Cette définition est extraite du Rapport rédigé par Madame Gro Harlem Brundtland, ancien Premier Ministre norvégien, et qui la première a circonscrit précisément cette notion : Report Brundtland, 1987 – *World Commission on Environment and Development « Our Common future »*, Ed. Oxford University Press, Oxford/New York, 1987, p. 43.

³ Cette démarche s'intègre à la stratégie communautaire d'ordre général qui tend à développer des ramifications maximales entre les différents domaines d'action et à apporter des réponses d'ensemble au système complexe communautaire ; pour une contribution à cette démarche générale voir : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – *Concilier nos besoins et nos responsabilités en intégrant les questions d'environnement dans la politique économique*, COM (2000) 576 du 20.09.2000 ; voir également Livre vert de la Commission sur *la protection des consommateurs dans l'Union européenne*, COM (2001) 531 final du 02.10.2001, page 12.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *le Marché unique et l'environnement*, COM (1999) 263 final du 08.06.1999.

⁵ Communication de la Commission sur *les Fonds structurels et leur coordination avec le Fonds de cohésion – orientations pour la période 2000-2006*, COM (1999) 344 final du 01.07.1999.

⁶ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », précité, p. 1305.

protection de l'environnement »¹ et désormais avec les objectifs de protection des consommateurs et de leur santé.

Le champ matériel des mesures entrant dans le cadre dérogatoire de la Politique Agricole Commune a été traditionnellement entendu largement². Cette approche, en partie révolue³, doit faire place à un champ plus circonscrit et recentré sur l'administration et la gestion quotidienne des marchés⁴, pour assurer notamment la libre circulation des produits agricoles dans le Marché unique qui « *est l'un des principes de base du fonctionnement de la Politique Agricole Commune et de ses organisations communes* »⁵.

Dans le même temps la Politique Agricole Commune est de plus en plus fortement soumise à des contraintes⁶ liées au renforcement de la protection de l'environnement et des consommateurs⁷ afin d'atteindre un niveau de protection élevé⁸. La Commission entend, en ce sens, apprécier, en tout domaine, l'impact de ses « *propositions susceptibles d'avoir des incidences significatives sur l'environnement* »⁹. De plus, les orientations agricoles peuvent conditionner les caractères des produits mis à la disposition du secteur de la transformation agro-alimentaire et en définitive des produits proposés aux consommateurs. Il convient, en conséquence et conformément à la demande déjà ancienne du Parlement européen¹⁰, d'en tenir compte lors de la définition des orientations législatives agricoles.

La Commission européenne a présenté les objectifs politiques qu'elle entend désormais assigner à la Politique Agricole Commune¹¹. Dans cette lignée, elle met tout d'abord en avant la nécessité de satisfaire « *l'obligation fondamentale de garantir la sûreté des denrées alimentaires pour les consommateurs* ». Elle fixe ensuite « *les objectifs déterminants de la Politique Agricole Commune [qui] demeurent la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole et une contribution à la stabilisation des revenus agricoles* ». Enfin elle

¹ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *idem*.

² Voir *supra* Partie I, Titre I, Chapitre 1.

³ *idem*.

⁴ Rapport de la commission temporaire d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 06.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, II. « Recommandations pour l'avenir », sp. p. 49.

⁵ Dix-huitième Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire – 2000, COM (2001) 309 final du 16.07.2001, page 36.

⁶ D. Bianchi, « La politique agricole commune au lendemain du traité d'Amsterdam », *RTDE*, 2001, n° 2, pp. 371-395, sp. p. 377 « Modifications substantielles de la PAC : du principe d'intégration au conflit de bases juridiques ».

⁷ Voir sur les rapports étroits entretenus entre la Politique Agricole Commune et la politique de protection de l'environnement et la politique de la santé : F. Gencarelli, « La Politique Agricole Commune et les autres politiques communautaires : la nouvelle frontière », *RDUE*, 2001, n° 1, pp. 173-188, sp. pp. 180-186.

⁸ Conseil des ministres – Marché intérieur du 28.10.1999, *Intégration de la protection de l'environnement et du développement durable dans la politique du Marché intérieur – Rapport au Conseil européen d'Helsinki*, Communiqué à la Presse 12122/99 (Presse 319), p. 4.

⁹ Douzième Déclaration relative à l'évaluation de l'impact environnemental accompagnant le traité d'Amsterdam, Traité d'Amsterdam, Ed. OPOCE, 1997, 144 pages, p. 133.

¹⁰ Résolution du Parlement européen du 14.04.1989 sur *l'industrie alimentaire*, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 344, point 16.

¹¹ Communication de la Commission, *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, page 31.

visée « *l'intégration des objectifs environnementaux* » dans la Politique Agricole Commune comme devant être « *de plus en plus déterminants* »¹. La Commission cherche à ériger une certaine hiérarchie politique entre ces objectifs² – susceptibles d'être incompatibles entre eux. Une relecture de l'objectif de « *sécurité des approvisionnements* »³ assigné à la Politique Agricole Commune⁴, peut contribuer à orienter les instruments juridiques agricoles vers la protection des consommateurs en recherchant un équilibre entre une approche qualitative et les impératifs du marché. Ainsi doivent se dessiner les nouvelles orientations de la politique agricole, mais l'ampleur des mutations liées à de telles évolutions laisse penser que des résistances corporatistes sont inévitables.

Par ailleurs, la satisfaction de l'objectif de sécurité des produits fait désormais peser sur la Communauté une obligation de vigilance et d'action, dont la qualification doit être précisée. L'impossibilité de maîtriser totalement les aléas liés au fonctionnement endogène de notre milieu de vie et aux activités humaines conduit à retenir la qualification d'obligation de moyen – et non de résultat –, mais une obligation renforcée de comportement s'impose désormais aux institutions communautaires.



L'intégration des politiques de la Communauté, y compris de la Politique Agricole Commune⁵, est amorcée. Elle est cependant toujours insuffisante pour pleinement répondre aux enjeux liés à la protection des consommateurs en matière alimentaire. L'émergence d'une politique de sécurité alimentaire « *qui accorde une attention particulière à la protection et à la santé des consommateurs* »⁶ a en conséquence été proposée par la Commission⁷. Une telle politique devra dès lors permettre, à la Communauté, de disposer enfin d'une approche structurée de l'analyse des risques – fondée sur trois éléments : l'évaluation, la communication et la gestion des risques.

¹ Communication de la Commission, *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, *idem*.

² L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole – Un modèle européen*, Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages, sp. pp. 57-69 : « Principes pour une politique cohérente », sp. pp. 57-61 : « Des instruments ciblés sur le objectifs politiques déclarés ».

³ Article 33-d) CE.

⁴ Voir *supra* Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 2, I, B.

⁵ G. Viatte, « La réforme agricole : une approche intégrée », *L'observatoire de l'OCDE*, juin-juillet 1992, n° 176, pp. 14-19.

⁶ Discours prononcé par J. Santer, président de la Commission européenne, devant le Parlement européen, 18.02.1997, Bull. UE 1/2-1997, point 2.3.1.9.

⁷ Communication de la Commission relative à la *Santé des consommateurs et à la sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997, p. 3.

II. - La structuration décisive d'une politique de sécurité alimentaire

Marqués par l'absence de visée stratégique, les textes relevant aujourd'hui du droit alimentaire ¹ ne sont pas fondés sur des principes communs et aucun organe communautaire ne se consacre spécifiquement à l'analyse des risques alimentaires. Répondant ainsi au besoin « *d'élaborer et d'adopter une stratégie (c'est-à-dire un plan d'action) [...] permettant [à la Communauté] de faire face [aux] crises [d'origine alimentaire] de manière coordonnée, efficace et en temps opportun* » ², des propositions de grande ampleur ont été présentées par la Commission (A). Elles modèlent *in fine* « *une approche radicalement nouvelle* » ³ et ainsi organisent un mode d'appréhension juridique du secteur alimentaire renouvelé, s'appuyant pleinement sur les éléments constitutifs d'un statut juridique (B).

A. Une longue réflexion communautaire pour une politique à finalité protectrice

Amorcée par la publication d'un *Livre vert relatif aux principes généraux de la législation alimentaire* ⁴, la réflexion des services de la Commission a été enrichie par les nombreuses contributions émanant de la société civile, reçues à la suite de la publication de ce premier document. Sur la base de l'ensemble de ces éléments, la Commission a rendu public un *Livre blanc sur la sécurité alimentaire* ⁵, exposant l'ensemble de ses propositions législatives ⁶. Elle a érigé la concrétisation de ses propositions au rang d'objectif politique prioritaire en prenant l'engagement de s'employer « *à faire de l'Europe un lieu de vie meilleur et plus sûr, [...] en mettant en œuvre [...] les mesures contenues dans [ce] Livre blanc* » ⁷. Le Conseil européen de Santa Maria da Feira ⁸ a été attentif à l'état d'avancement des travaux législatifs en ce domaine et a pris note du rapport préparé à ce sujet par la présidence du Conseil.

La proposition de règlement de la Commission, traduisant les objectifs majeurs du Livre Blanc, a été publiée en novembre 2000 : soit avec deux mois de retard par rapport au délai fixé par le Conseil européen ⁹. La Commission a, certes, présenté cette proposition avec retard, mais en raison de l'ampleur de ce texte celui-ci paraît tout à fait anecdotique et l'attention

¹ Voir *supra* : Introduction, Section 1, II.

² Rapport spécial 19/98 de la Cour des comptes du 07.10.1998 relatif au financement communautaire de certaines mesures prises à la suite de la crise le l'ESB, JOCE n° C 383 du 9.12.1998, page 1, sp. page 17.

³ Livre Blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000, page 3.

⁴ Livre Vert de la Commission relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997.

⁵ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, précité.

⁶ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, précité, Annexe « Plan d'action en matière de sécurité alimentaire », 17 pages.

⁷ 2000-2005 – *Donner forme à la nouvelle Europe*, Présentation devant le Parlement européen par le Président de la Commission R. Prodi de son programme stratégique, Strasbourg, 15.02.2000 Bull. UE, Supplément 1/2000, p. 13 ; voir également en ce sens : Communication de la Commission *Objectifs stratégiques 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, COM (2000) 154 final du 09.02.2000, page 8.

⁸ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, Agence Europe, Documents, n° 2195, 22.06.2000, point 45.

⁹ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, précitées.

accordée par la Commission à ces travaux ne peut être remise en cause, confirmant le caractère hautement prioritaire de ce dossier. Le Conseil européen de Santa Maria da Feira a, de plus, pris l'engagement que « *le Conseil examinera sans délai les propositions de la Commission visant à mettre en œuvre le Livre blanc [...] d'ici 2002* »¹. Le Parlement européen, quant à lui, s'est « *réjoui de l'intention de rétablir la confiance des consommateurs dans la sécurité alimentaire, entre autres par la proposition de créer une autorité alimentaire européenne* »². Dans un tel contexte favorable³ les travaux législatifs se devaient d'avancer rapidement⁴.

Le projet de la Commission vise explicitement la création d'une politique de la Communauté consacrée à la sécurité alimentaire. La notion de politique envisagée dans ce cadre ne répond cependant pas à l'archétype des politiques de la Communauté. En effet, la Commission ne poursuit pas l'objectif de créer un nouveau corpus juridique fondé sur une base juridique spécifique. La question de l'introduction d'un nouveau fondement juridique dans le traité CE serait, si tel était l'objectif de la Commission, inévitable et paraîtrait alors tout à fait anachronique à un moment de l'évolution de la construction communautaire marqué par la généralisation d'une approche globale en lieu et place d'approches sectorielles⁵. La Commission, exerçant pleinement son pouvoir d'initiative au service de l'intérêt communautaire, tend, en revanche, à mettre à la disposition des autorités communautaires les principes et les instruments susceptibles d'organiser politiques et actions – préexistantes et intégrées – en vue de la satisfaction maximale de l'objectif de sécurité alimentaire. Un type de politique de la Communauté, à vocation transectorielle, émerge alors et il pourrait, à terme, s'étendre à d'autres sphères d'action, notamment en matière de politique étrangère⁶. Fondées sur des bases juridiques diverses⁷, de telles politiques auraient vocation à

¹ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, précitées.

² Résolution du Parlement européen sur *Le programme stratégique quinquennal de la Commission, 2000-2005*, Bull. Supplément, 1/2000, p. 117, point 21.

³ - Voir à ce sujet : Rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement du 31.05.2001, Rapporteur P. Whitehead, PEdoc. A5-0198/2001, Partie I « *Projet de résolution législative* », 111 pages, Partie II « *Avis des commissions* », 116 pages ; Avis en première lecture du Parlement européen sur la proposition de règlement, A5-0198/2001 final du 12.06.2001 ;

- Le CES et le Comité des régions se sont également prononcés favorablement sur la proposition de la Commission : Avis du CES sur la proposition de règlement du Conseil et du Parlement européen, 28.03.2001, CES 404/2001, JOCE n° C 155 du 29.05.2001, page 32 ; Avis du Comité des régions sur la proposition de règlement du Conseil et du Parlement européen du 13.06.2001, CdR 64/2001 fin.

⁴ L'objectif de permettre à l'Autorité alimentaire européenne d'être opérationnelle début 2002 a été réaffirmé par le président du Conseil européen : Discours de M. Verhofstadt, devant le Parlement européen, pour présenter le programme de travail de la présidence belge, Strasbourg, 26.06.2001, Documents d'actualité internationale, 15.08.2001, n° 16, pp. 638-641, sp. p. 640.

⁵ Livre blanc de la Commission sur la *Gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 16 ; voir également en faveur d'une prise de distance à l'égard de logiques sectorielles : Deuxième Rapport sur la cohésion économique et sociale, COM (2001) 21 final du 31.02.2001.

⁶ I. Bosse-Platière, « *Le traité de Nice et la réforme des relations extérieures* », in *L'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale*, Académie européenne d'été, Université Pierre Mendès France, Pôle Européen Jean Monnet, Grenoble, 17-28.09.2001, contribution reprographiée.

⁷ A ce titre, la proposition de règlement examinée vise les articles 37, 95, 133 et 152-4 b). Source de complexité procédurale, cette diversité de fondements juridiques doit, selon la jurisprudence de la Cour, conduire à utiliser la procédure décisionnelle accordant les plus larges pouvoirs au Parlement européen, en l'occurrence la procédure de codécision expressément visée : Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant

appréhender de larges sphères d'action de la Communauté tendant ainsi à une cohérence globale ¹. La politique de sécurité alimentaire se doit, en conséquence, de traduire une telle « *approche globale intégrée* » ² de la réglementation de la chaîne alimentaire.



Les engagements politiques souscrits tant par la Commission que par le Conseil européen sont en voie de concrétisation. Par le biais de la procédure de codécision ³, l'essentiel des institutions communautaires ⁴ participent, en effet, à l'adoption d'un cadre juridique cohérent – rénovant ainsi le statut juridique de l'alimentation – et donnant au-delà corps à la politique proposée par la Commission, tournée vers la protection des consommateurs européens de produits alimentaires.

Une telle politique de sécurité alimentaire doit notamment permettre à la Communauté de promouvoir un nouveau mode d'appréhension juridique des questions alimentaires fondé sur des outils opérationnels au service d'une analyse de qualité des risques alimentaires ⁵.

B. Un mode d'appréhension juridique renouvelé pour le secteur alimentaire

L'objectif de sécurité alimentaire assigné à l'action de la Communauté sera désormais servi par des principes directeurs (1) et par une Autorité alimentaire européenne (2).

1. L'édiction déterminante des principes directeurs de la législation alimentaire

La confrontation est brutale, en ce domaine, entre la recherche d'une protection maximale de l'exigence d'intérêt général relative à la santé publique et les impératifs liés à la libre circulation des marchandises. La protection accordée aux consommateurs doit résulter de la rencontre équilibrée de ces deux objectifs fondamentaux de la construction communautaire ⁶. En effet, la vulnérabilité du secteur alimentaire à l'égard des risques sanitaires restera toujours forte et justifie ⁷ l'adoption de mécanismes juridiques adaptés à « *la protection de la*

l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (ci-après Proposition modifiée de règlement), COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

¹ Isabelle Bosse-Platière, « Le traité de Nice et la réforme des relations extérieures », précité.

² Exposé des motifs, Introduction générale, Proposition de règlement, précitée.

³ Article 251 CE.

⁴ Le Comité Economique et Social et le Comité des régions devant obligatoirement être consultés sur la proposition de règlement ont rendu un avis circonstancié : Avis 404/2001 du Comité Economique et Social du 28.03.2001, JOCE n° C 155 du 29.05.2001, page 32 : Avis du Comité des régions du 13.06.2001, www.europa.eu.int.

⁵ Rappelons que l'analyse des risques est une méthode opérationnelle d'appréhension des risques dans un système complexe et qu'elle se décompose en trois phases : l'évaluation, la gestion et la communication des risques ; voir *supra* : Partie I, Titre II, Chapitre I.

⁶ Considérant 1, Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁷ La spécificité du secteur alimentaire dans le cadre du Marché intérieur a été mise en lumière de longue date ; voir en ce sens : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 08.11.1985.

vie et de la santé des personnes »¹, tout en permettant de « réaliser la libre circulation »² des produits alimentaires. Une attention particulière est ainsi accordée à la concrétisation du droit à la protection de la santé³.

Le droit à l'information — prérogative directement accordée au titre du statut de l'alimentation — est lui aussi appréhendé par la proposition de la Commission. Un droit à l'information toujours un peu plus organisé par le droit communautaire doit ainsi bénéficier aux consommateurs⁴ et la proposition de règlement de la Commission est une contribution en ce sens. Ainsi, il est confirmé que la protection des intérêts des consommateurs inclut notamment la capacité pour ces derniers de « choisir en connaissance de cause les denrées alimentaires qu'ils consomment, [notamment en prévenant] les pratiques frauduleuses ou trompeuses, la falsification des denrées alimentaires et toute autre pratique pouvant induire le consommateur en erreur »⁵.

De plus, la notion de droit à l'information déclinée, d'une part, en termes de réception d'informations et, d'autre part, de participation des consommateurs au processus de décision, est, elle aussi, confirmée par la Commission. Au titre des principes généraux, devant à terme structurer l'ensemble de la législation alimentaire, une place de choix est, en effet, reconnue « aux principes de transparence »⁶. Le droit à l'information *stricto sensu*⁷ est visé, tout comme la mise en place obligatoire de mécanismes de consultation⁸. Une évolution sémantique est d'ailleurs intéressante à noter. La Commission n'envisage pas, dans sa proposition de règlement, la consultation des consommateurs mais celle des citoyens. Ces derniers devront en effet être « consultés, directement ou par l'intermédiaire d'organismes représentatifs, à un stade de l'élaboration de la législation alimentaire ». Quid des organismes représentatifs des citoyens alors même que la représentation des consommateurs à l'échelle de la Communauté reste, elle-même, source de difficultés ? Pour le moins, et au-delà de ces difficultés organisationnelles, il faut voir là un renforcement de la place accordée aux citoyens européens au sein du processus décisionnel, confortant ainsi la dimension participative de l'intégration communautaire⁹.

Concrètement « la politique de sécurité alimentaire [devra porter sur] l'ensemble de la chaîne alimentaire animale et humaine »¹⁰. La Commission confirme¹¹ ainsi un élément clé

¹ Article 5-1 « Objectifs généraux », Proposition modifiée de règlement, précitée.

² Article 5-2 « Objectifs généraux », *idem*.

³ Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 1.

⁴ Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 2.

⁵ Article 8 « Protection des intérêts des consommateurs », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁶ Chapitre II, Section 2 « Principes de transparence », *idem*.

⁷ Cette disposition renvoie au droit d'accès à l'information : Article 10 « Information des citoyens », *idem*.

⁸ Article 9 « Consultation des citoyens », *idem*.

⁹ Voir sur ce point : Livre blanc de la Commission sur la gouvernance européenne, COM (2001) 428 final du 25.07.2001.

¹⁰ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, précitées.

¹¹ Article 1^{er}-3 « Objet et champ d'application » : « Le présent règlement s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution des denrées alimentaires et des aliments pour animaux », Proposition modifiée de règlement, précitée.

du statut rénové de l'alimentation¹ – l'unification de la chaîne alimentaire² – et du même coup le choix d'une approche globale des enjeux liés à l'alimentation. L'approche duale entre produits agricoles et denrées alimentaires, qui a certes prévalu durant de longues années, est, de toute évidence, définitivement révolue.

La législation alimentaire³ se doit, de plus, de répondre « aux critères les plus exigeants en matière de santé publique en s'appuyant sur les résultats déjà obtenus dans les Etats membres »⁴ et cela quel que soit le fondement juridique retenu. De plus, ce corpus normatif doit être organisé par référence au principe de « l'analyse des risques »⁵. Ainsi, l'ensemble de la législation alimentaire répondra, à terme⁶, aux exigences de ce principe méthodologique. La gestion des risques, qui incombe à l'autorité politique, devra, quant à elle, être fondée sur leur évaluation scientifique⁷, menée de « manière indépendante, objective et transparente »⁸. Cette phase d'évaluation peut conduire à l'identification de risques nouveaux pour la santé et alors le principe de précaution devra trouver obligatoirement à s'appliquer – selon des modalités conçues comme devant être compatibles au regard du droit de l'OMC⁹.



Des principes directeurs explicites vont désormais structurer le droit alimentaire communautaire. Parallèlement, de nouvelles orientations politiques se sont dégagées « *en ce qui concerne les avis scientifiques, l'analyse et le contrôle des risques et l'inspection* »¹⁰, notamment la nécessité d'assurer l'indépendance et la transparence des travaux des structures en charge de l'expertise scientifique.

¹ Voir *supra* : Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 1, II.

² La Commission a longuement travaillé sur ce point et elle avait d'ailleurs sollicité les contributions de toute personne intéressée quant aux différences existantes entre les produits agricoles et les denrées alimentaires afin de vérifier si l'application de dispositions communes à ces deux catégories juridiques était envisageable : Livre Vert de la Commission européenne relatif aux *Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997, page 26.

³ - La législation alimentaire générale « *couvre toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux destinés ou donnés à des animaux producteurs de denrées alimentaires* » : Article 4 « Champ d'application », Proposition modifiée de règlement, précitée.

- Cet ensemble législatif est, par essence, plus vaste que la législation strictement appliquée aux produits alimentaires. Il comprend notamment les dispositions relatives à leur environnement telles que les directives rapprochant les législations nationales portant sur les matériaux en contact ou les procédés de transformation ; voir « Exposé des motifs », Proposition de règlement, précitée.

⁴ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, précitées.

⁵ Article 6-1 « Analyse des risques », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁶ « *Les principes et procédures en vigueur en matière de législation alimentaire sont adaptés dans les meilleurs délais et au plus tard le 1^{er} janvier 2007, en vue de se conformer aux dispositions des articles 5 à 10* » : Article 4-3, Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁷ Article 6-3 « Analyse des risques », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁸ Article 6-2 « Analyse des risques », *idem*.

⁹ Article 7 « Principe de précaution », *idem* ; voir *supra*, Partie II, Titre II, Chapitre 1, Section 2, I, B, *in fine*.

¹⁰ Rapport consolidé final de la Commission européenne à la commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB, COM (97) 509 final du 20.10.1997.

2. La création d'une Autorité alimentaire indépendante

La commission temporaire d'enquête du Parlement européen avait fait, en ce sens, des recommandations et considérait alors que ¹ « *la meilleure solution, à long terme, consisterait à créer dans la Communauté un homologue de l'Office de surveillance des produits alimentaires et des substances médicamenteuses des Etats-Unis (American Food and Drug Administration) à savoir un organe central indépendant auquel les producteurs et les consommateurs européens pourraient s'adresser en toute confiance* » ².

La Commission, sans s'inspirer fidèlement du modèle américain, entend désormais confier les travaux d'évaluation ³ et de communication sur les risques alimentaires à une Autorité indépendante ⁴, précisant ainsi le schéma devant permettre d'assurer la sécurité alimentaire. La délimitation des missions d'un tel organe ⁵, compétent en matière alimentaire, n'a cependant pas été aisée ⁶.

La Commission envisageait, initialement, de créer une agence alimentaire ⁷, dont les compétences devaient s'étendre au contrôle du respect du droit alimentaire communautaire. La capacité de la Commission de déléguer ce type de compétences à une structure dotée de la personnalité juridique et caractérisée par son « *autonomie budgétaire et organisationnelle* » ⁸ a alors été discutée. L'évocation de la jurisprudence de la Cour de justice peut permettre d'éclairer ce point.

La Cour a, en effet, eu l'occasion de statuer sur la validité d'une délégation de compétences, en l'espèce d'exécution, consentie par la Commission au profit d'une structure extérieure au système institutionnel communautaire ⁹. Dans le cadre du traité CECA, la Commission avait,

¹ Rapport de la commission d'enquête sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, présenté le 6.02.1997, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages, Partie A, II : « Recommandations pour l'avenir », sp. pp. 47-48 : « Renforcement des mécanismes communautaires de contrôle et d'inspection ».

² Résolution du Parlement européen du 14.04.1989 sur *l'industrie alimentaire*, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 344, point 24.

³ Pour un exposé de la conception communautaire de l'évaluation des risques voir : Communication de la Commission sur *le recours au principe de précaution*, COM (2000) 1 final du 02.02.2000, page 8.

⁴ Des projets visent également la création d'une Agence européenne pour la sécurité maritime et d'une Agence européenne pour la sécurité aérienne, seule la dernière devrait avoir le pouvoir de prendre des décisions individuelles, Rapport parlementaire présenté par E. Mastorakis le 31.05.2001 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une *Agence européenne pour la sécurité maritime*, PEdoc. A5-0205/2001 ; voir également sur ce point : Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 29.

⁵ Voir sur leur statut juridique : I. Muller, « Les organismes communautaires décentralisés », *Les Petites Affiches*, 22.01.1997, n° 10, p. 23.

⁶ Voir sur ce point la proposition modifiée de la Commission : Article 22 « Mission de l'Autorité », Article 23 « Tâches de l'Autorité », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁷ - Proposition de Règlement du Conseil établissant une agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire, COM (96) 223 final du 29.05.1996.

- J.-L. Valverde, A. J. Piqueras García, M. D. Cabezas López, « La « nouvelle approche » en matière de santé des consommateurs et de sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments », *RMUE*, 1997, n° 4, pp. 31-58.

⁸ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages, pp. 184-189 : « Le fonctionnement des organismes décentralisés », sp. p. 185 ; voir également sur la question des organismes dits décentralisés : I. Muller, « Les organismes communautaires décentralisés », *Les petites affiches*, 22.01.1997, n° 10, p. 23 et s..

⁹ J. Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Ed. Montchrestien, Coll. Domat - Droit public, 1997, 6^{ème}

en effet, délégué à une société de droit privé belge des compétences en vue d'assurer le fonctionnement des mécanismes financiers de péréquation des ferrailles ¹. La Cour a invalidé cette délégation en considérant que le contrôle de l'autorité délégante sur la société en cause était insuffisant et qu'en tout étant de cause seul des pouvoirs limités et précis de gestion pouvaient être délégués et en aucun cas des pouvoirs de décision ². La Commission ne dispose donc pas d'une totale latitude en ce domaine.

En matière alimentaire, le projet initial de la Commission prévoyait de doter l'organe envisagé de compétences larges, portant notamment sur la coordination des opérations de contrôles officiels. Des discussions ont alors porté sur l'identification et la nature juridique des structures susceptibles d'assumer de telles compétences. Peut-on, en effet, investir une structure indépendante, par rapport à la Commission et échappant par là même à tout contrôle parlementaire, d'une mission relevant du champ des contrôles officiels ³ ?

Des auteurs ⁴ ont émis de vives critiques à l'égard de telles propositions. La création d'une agence indépendante d'inspection et de contrôle vétérinaire peut, en effet, être analysée comme une marque de faiblesse de la Communauté, en amenant cette dernière à confier de telles fonctions à une structure dépourvue de légitimité politique et soumise à un contrôle dont les modalités sont indéfinies ⁵.

La Commission a abandonné son approche initiale et opté pour la réorganisation de la structure de contrôle préexistante, devenue depuis lors l'Office Alimentaire et Vétérinaire ⁶. Rattaché organiquement à la Commission — Direction Générale « Protection des consommateurs et de leur santé » —, cet Office fait partie intégrante de la Commission et ainsi cette dernière conserve intact son rôle de gardienne des traités communautaires.

La question de la création d'une Autorité ⁷ indépendante n'en est pas moins restée à l'ordre du jour et sa mise en place à l'horizon 2002 va induire une évolution du mode de conduite des questions alimentaires ⁸. A côté de l'Office Alimentaire et Vétérinaire ⁹ — chargé d'exercer les compétences communautaires de contrôle en matière alimentaire — une Autorité indépendante ¹⁰ devra, ainsi, fournir « *des avis scientifiques et une assistance scientifique et*

édition, 406 pages, sp. p. 177.

¹ CJCE, 13.06.1958, *Meroni et Cie / Haute Autorité CECE*, aff. 9/56, *Rec.* p. 11.

² Cette solution a été réaffirmée depuis lors dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne : CJCE, 26.04.1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, *Avis* 1/76, *Rec.* p. 741.

³ Résolution du Parlement européen, PEdoc. A3-60414/92, JOCE n° C 42 du 15.02.1993, page 63. : position défavorable à l'égard d'une autorité indépendante.

⁴ M. Blanquet, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470, sp. p. 464.

⁵ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 192-193.

⁶ Voir *supra* Partie I, Titre I, Chapitre I, Section 2.

⁷ Le terme Agence a été écarté au profit du terme Autorité. Cette évolution traduit bien le passage d'une approche très audacieuse à une approche plus classique tendant à doter la Communauté d'une structure de conseil scientifique pleinement légitime grâce à la qualité de ses membres et à l'indépendance de son fonctionnement.

⁸ G. Majone, « The Agency Model : the growth of regulation and regulatory institutions in the European Union », *Eipascope*, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1997, n° 3, pp. 9-14.

⁹ Voir *supra* Partie I, Chapitre I, Section 2.

¹⁰ - L'indépendance de l'Autorité est, organiquement, assurée par l'existence d'un Conseil d'administration.

technique à la politique et à la législation de la Communauté »¹. L'Autorité alimentaire aura pour première mission de fournir à la Commission un avis scientifique pour « toutes les questions ayant un impact direct ou indirect sur la santé et la sécurité des consommateurs, en rapport avec la consommation de denrées alimentaires »². Elle aura également pour tâche³ d'assurer la communication au titre de l'analyse des risques⁴ et de conduire l'ensemble des travaux d'expertise et d'évaluation scientifique des risques. Au regard de ces missions, l'Autorité alimentaire relève d'un « premier type d'agences qui connaît un rôle assez traditionnel, dans la mesure où il aide surtout la Commission à la préparation de l'exécution par des moyens scientifiques et techniques »⁵, par opposition à un second type d'organismes qui participent réellement « à l'exécution des décisions prises dans leurs domaines respectifs »⁶.

La création de cette autorité parfait la réorganisation de l'expertise scientifique communautaire amorcée depuis 1997⁷ et devrait permettre d'assurer une plus grande cohérence scientifique face aux enjeux sanitaires liés à la chaîne alimentaire⁸. Cette autorité devra, par le biais d'avis, alerter l'autorité de décision dès l'identification de nouveaux facteurs de risques. Elle participera, à cette fin, au fonctionnement du système d'alerte rapide de la Communauté⁹ et développera un système préventif – fondé sur l'identification précoce des risques – et réactif face à d'éventuelles crises alimentaires. L'Autorité

« Composé de quatre représentants désignés par le Parlement européen, de quatre représentants désignés par le Conseil, de quatre représentants désignés par la Commission et de quatre représentants des consommateurs et de l'industrie désignés par la Commission », le Conseil d'administration adopte le règlement intérieur de l'Autorité et son programme de travail annuel : Article 25 « Conseil d'administration », Proposition modifiée de règlement, précitée. L'existence d'un Conseil d'administration est un trait caractéristique des organismes décentralisés : J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, op. cit., p. 186.

- Il convient cependant de souligner le poids prépondérant accordé à la Commission lors de la désignation des membres du Conseil d'administration. Elle détient, en effet, le pouvoir de désigner huit membres sur seize.

¹ Article 22-2 « Mission de l'Autorité », Proposition modifiée de règlement, précitée.

² Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire, COM (1999) 719 final du 12.01.2000, p. 18.

³ Article 23 « Tâches de l'Autorité », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁴ Il convient d'ailleurs de préciser que les règles relatives à l'accès aux documents doivent être étendues aux « agences et organes similaires créés par le législateur », Déclaration commune concernant le Règlement 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30.05.2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE n° L 173 du 27.06.2001, page 5.

⁵ J. Jorda, *Le pouvoir exécutif de l'Union européenne*, op. cit., pp. 187-188.

⁶ *idem*, p. 188. L'auteur mentionne par exemple l'Office européen des marques ou encore l'Office des obtentions végétales.

⁷ - Voir *supra* Partie I, Titre I, Chapitre 1 ;

- Le comité scientifique directeur devrait à terme être remplacé par le comité scientifique, désormais assisté de huit groupes scientifiques permanents : Article 28 « Comité scientifique et groupes scientifiques », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁸ Considérant 45, Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁹ « Afin de remplir au mieux ses missions de veille des risques sanitaires et nutritionnels des aliments, l'Autorité est rendue destinataire des messages circulant sur le réseau d'alerte rapide. Elle analyse le contenu de ces messages en vue de fournir à la Commission et aux Etats membres toute information nécessaire à l'appréciation du risque » : Article 35 « Système d'alerte rapide », Proposition modifiée de règlement, précitée ; voir également : Article 50 « Système d'alerte rapide », Proposition modifiée de règlement, précitée.

alimentaire exercera ainsi, à titre principal, une mission de veille scientifique ¹, sans disposer toutefois de compétences opérationnelles ².

La création d'une Autorité alimentaire au niveau communautaire ne doit cependant, en aucun cas, entraîner des interférences avec les organismes nationaux ayant le même type de compétences. Il s'agit, bien au contraire, de « *compléter l'action de surveillance préventive des autorités nationales* » ³. L'instauration de réseaux de compétences entre les organismes nationaux compétents ⁴ est à cette fin explicitement prévue. De plus, le Directeur exécutif ⁵ de l'Autorité sera assisté d'un « *forum consultatif* », composé « *de représentants des instances compétentes des Etats membres qui accomplissent des tâches analogues* » ⁶. Une logique partenariale et de mise en commun des informations recueillies, tant aux niveaux nationaux que communautaire, est ainsi affirmée.

Au-delà de sa mission principale d'évaluation des risques, l'Autorité a pour tâche d'assurer les opérations de communication portant sur les risques alimentaires. Cette structure unique – conçue pour garantir la plus large indépendance – devra donc organiser une communication adaptée, notamment à l'intention des consommateurs. Phase essentielle de l'analyse des risques, les actions menées requièrent la plus grande transparence mais « *il faut cependant se prémunir contre des campagnes alarmistes [...]. Une recherche de proportionnalité entre l'information, voire les avertissements, diffusés et les risques encourus* » ⁷ s'impose en effet pleinement.



La Communauté – faisant suite aux objectifs stratégiques énoncés dans le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire* ⁸ – s'apprête à adopter un règlement qui, organisant les instruments « *d'une approche globale et intégrée* » ⁹ « *de la réglementation de la chaîne alimentaire* » ¹⁰, est fondé sur les éléments constitutifs de la notion de statut juridique appliquée à l'alimentation. Des principes directeurs, communs à l'ensemble de la chaîne alimentaire, vont

¹ Le Conseil européen a invité « *le Conseil et le Parlement européen à veiller à ce que la décision instituant l'Autorité alimentaire européenne soit adoptée avant la fin de l'année [2001]* » : Conclusions de la Présidence du Conseil européen, Stockholm, 23-24.03.2001, Bull. UE 3/2001, point I.27. 54.

² Notons que la proposition initiale de règlement prévoyait de confier à l'Autorité la responsabilité du système d'alerte de la Communauté. De la rédaction des articles 22 et 23 de la proposition modifiée a été supprimée toute référence à ce champ de compétence.

³ Conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000 : *Agence Europe – Documents*, n° 2195, 22.06.2000, point 45.

⁴ Article 36 : « Réseau d'organismes opérant dans les domaines qui relèvent de la mission de l'Autorité », Proposition modifiée de règlement, précitée ; voir également : Exposé des motifs, Proposition de règlement, précitée, pp. 22-24.

⁵ Article 26 « Directeur exécutif », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁶ Article 27 « Forum consultatif », Proposition modifiée de règlement, précitée.

⁷ L. Gentil, *Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages, sp. p. 28.

⁸ Livre blanc de la Commission sur *la sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000.

⁹ Considérant 11, Proposition modifiée de règlement, précitée.

¹⁰ Exposé des motifs, Proposition de règlement, précitée, page 5.

ainsi être définis au niveau communautaire et encadrer toute intervention législative novatrice ou toute modification des textes existants relatifs à l'alimentation. La création d'une Autorité alimentaire européenne, dont la mission est de mettre à la disposition des institutions communautaires gestionnaires des risques alimentaires – Commission, Conseil et Parlement européen – une expertise scientifique de qualité, constitue une avancée, complétée de plus par un plan de gestion des crises ¹.

La consécration d'une politique de sécurité alimentaire permettra ainsi à la Communauté de disposer des outils optimums pour répondre aux besoins d'évaluation et de communication des risques alimentaires. De plus, « *l'Autorité, la Commission et les Etats membres [devront] coopérer afin de favoriser la cohérence nécessaire entre les missions d'évaluation des risques, de gestion et de communication sur les risques* » ², pour satisfaire au mieux l'objectif de sécurité. Ces mécanismes opérationnels devraient désormais placer la Communauté européenne dans une situation de moindre vulnérabilité face à des risques sanitaires d'origine alimentaire.

Au-delà des avancées enregistrées, la phase de gestion des risques ³ – étape finale du processus d'analyse des risques et incombant à l'autorité politique de décision – reste délicate. En effet, la gestion des risques impose à l'autorité de décision de se livrer à une appréciation multifactorielle des risques – potentiels, au titre du principe de précaution, ou identifiés notamment par le système communautaire d'alerte rapide – avant l'adoption, ou non, d'une action de précaution ou de prévention. L'exercice de ce pouvoir de décision implique notamment la détermination du niveau de risque acceptable par la société à un moment donné ⁴. Un tel examen impose de prendre en compte des données scientifiques mais aussi économiques, sociétales et plus largement les valeurs dominantes du groupe social considéré ⁵. La volonté d'assurer le fonctionnement optimal du statut juridique de l'alimentation renvoie dès lors, *in fine*, à une réflexion d'ensemble portant sur les finalités politiques et humanistes de la construction communautaire.

¹ - Chapitre IV « Système d'alerte rapide, gestion des crises et situations d'urgence », Proposition modifiée de règlement, précitée.

- Voir sur ce point : C. Schmitter, « Sécurité des aliments – La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 2000, n° 69, pp. 97-105.

² Article 22-5, Proposition modifiée de règlement, précitée.

³ C. Schmitter, « Sécurité des aliments – La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 2000, n° 69, pp. 97-105.

⁴ C. Noiville, N. de Sadeleer, « La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres – Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », *RDUE*, 2001, n° 2, pp. 389-449, sp. pp. 401-404 : « Le niveau de risque acceptable », l'auteur insiste sur la difficulté de cerner les notions telles que « produits sûrs » ou encore « risques admissibles ».

⁵ C. Noiville, N. de Sadeleer, « La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres – Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », précité, pp. 431-445 : « L'assise politique de la gestion des risques ».

SECTION 2 : Une stratégie au service des citoyens, contribution en vue d'un modèle européen de société

Contribuer à une « *Europe plus proche des peuples* » est un impératif absolu¹ pour la Commission et ce dernier oriente désormais toute l'entreprise communautaire. La Commission s'est, en ce sens, prononcée en faveur d'un projet politique ambitieux, fondé sur la promotion « *d'un modèle européen de société* »². Toute évolution en ce sens implique une réflexion sur les objectifs et les valeurs à même de le sous-tendre (II) et sur les droits alors reconnus aux citoyens (I).

I. - L'affirmation de droits fondamentaux au bénéfice des citoyens communautaires

La notion de citoyenneté a été inscrite, dans le droit primaire, à l'occasion du traité sur l'Union européenne. « *Les dispositions du traité font de la citoyenneté un concept évolutif* »³, qui doit répondre au souhait de « *renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union* »⁴ des citoyens à travers, notamment l'octroi de droits protégés. La Cour s'est, de plus, déclarée compétente pour assurer le respect des droits fondamentaux⁵, auxquels elle a conféré le rang de principes généraux du droit communautaire⁶.

Les citoyens communautaires sont dès lors dotés d'un patrimoine juridique au titre du droit communautaire. L'enrichissement de ces prérogatives juridiques, dont la protection⁷ revient à la Communauté, est intimement lié à une réflexion portant sur la dimension politique de la construction communautaire⁸. A cette fin, il importe d'évoquer la *Charte des droits*

¹ Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final du 10.05.1995, page 2.

² La Commission a émis, conformément à l'ex-article N du traité UE, un avis favorable en vue de la réunion de la CIG — 1996 : Avis de la Commission Renforcer l'Union européenne et préparer l'élargissement, COM (96) 90 du 28.02.1996 ; voir également Bull. UE 1/2-1996, points I.1 et 2.2.1.

³ Rapport de la Commission du 10.05.1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, précité, page 4 et point 7.

⁴ Rapport de la Commission du 10.05.1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, *idem*.

⁵ CJCE, 12.11.1969, *Stauder*, aff. 29/69, Rec. p. 419.

⁶ T. Tridimas, *The general principles of EC Law*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages, sp. Chapter VI pp. 202-243 « Fundamental Rights » ; S. Schermers, « Human rights as General Principles of Law », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General Principles of European Community Law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, sp. pp. 61-71 ; A. G. Toth, « Human rights as general principles of law, in the past and in the future », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General Principles of European Community Law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, pp. 73-92, sp. pp. 88-92 « The full integration of human rights into the Community legal system ».

⁷ - Article 6-1 UE ;

- Le respect des droits fondamentaux s'impose en effet à toutes les institutions communautaires. La Cour a, en effet, considéré que les principes généraux du droit « *constituent une superlégalité communautaire dont la Cour impose le respect aux institutions* » : CJCE, 18.06.1991, *ERT*, aff. 260/88, Rec. p. I-2925.

⁸ J.-Y. Carlier, « Vers une citoyenneté européenne ouverte », in *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, 1997, vol. 2, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 331 pages, pp. 119-134, sp. pp. 130-132.

fondamentaux – d'en évaluer la portée au sein du corpus juridique communautaire (A) – et, au-delà, d'apprécier l'opportunité de reconnaître un droit fondamental à la sécurité aux citoyens européens (B).

A. Une Charte des droits fondamentaux de portée juridique imprécise

La Charte des droits fondamentaux permet de réunir « dans un même texte des droits jusque là éparpillés dans divers instruments internationaux et nationaux, [...] [la] Charte constitue l'essence même de l'acquis européen commun en matière de droits fondamentaux »¹. Rédigé au terme d'une procédure originale (1), ce texte a une portée juridique en devenir (2).

1. Un mode original d'élaboration

Les chefs d'Etat et de gouvernements, réunis lors du Conseil européen de Cologne², ont décidé du principe de la rédaction d'une Charte recensant les droits fondamentaux reconnus sur le territoire communautaire³. Cette décision est un acte de portée éminemment politique, ne répondant d'ailleurs pas nécessairement à des impératifs juridiques identifiés⁴.

La rédaction du projet de texte a été confiée, par le Conseil européen⁵, à une Convention⁶ composée d'une délégation du Parlement européen, de délégations des Parlements nationaux, de représentants personnels des gouvernements des Etats membres, d'un représentant de la Commission, ainsi que d'observateurs de la Cour de justice, du Comité des régions, du Comité

¹ Communication de la Commission sur *la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, COM (2000) 644 final du 11.10.2000, page 2, point 1.

² - Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne, 3-4.06.1999, Bull. UE 6/1999, point I.18 ;
- Le Parlement européen s'est alors félicité de cette initiative, tout en formulant certaines requêtes. Les parlementaires ont ainsi demandé que le nombre de membres du Parlement européen soit égal au nombre de représentants des chefs d'Etat et de gouvernements et d'assurer la participation des parlements nationaux. Ils ont également souhaité que la prise en compte des contributions des organisations non gouvernementales et des citoyens soit assurée : Résolution du Parlement européen du 16.09.1999 sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux, Bull. UE 9/1999, point 1.1.1.

³ - Il convient de rappeler que le Parlement européen avait précédemment pris l'initiative, mettant en œuvre l'article 4 du Projet Spinelli, de rédiger une Déclaration des droits et libertés fondamentaux ; Rapport du Parlement européen du 21.06.1982 fait au nom de la Commission institutionnelle sur *les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne*, Rapporteur : A. Spinelli, Doc. PEdoc. 1-305/82/B ; Déclaration du Parlement européen du 12.06.1989 sur *les droits et libertés fondamentaux*, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 51 ;
- Le contenu de cette déclaration a constitué une source d'inspiration, reprise fidèlement, lors de la préparation du projet de constitution européenne dit « Projet Herman » ; Résolution du Parlement européen du 10.02.1994 sur *la Constitution de l'Union européenne*, JOCE n° C 61 du 28.02.1994, page 156 ; voir sur ce point : S. Laurent, *Les groupes politiques et les projets d'essence constitutionnelle du Parlement européen*, Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE-IODE, Université de Rennes 1, septembre 2001, 257 pages, sp. pp. 58-62 « Le projet Herman : une tentative avortée de protection constitutionnelle des droits fondamentaux ».

⁴ N. Fernandez Sola, « A quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RMCUE*, 2000, n° 442, pp. 595-600.

⁵ Décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Annexe 4, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne, 03-04.06.1999, Bull. UE 6/1999, point I.64.

⁶ S. Laurent, *Les groupes politiques et les projets d'essence constitutionnelle du Parlement européen*, op. cit., pp. 63-69 « Une méthode inédite d'élaboration : la Convention ».

économique et social, du Conseil de l'Europe et enfin du médiateur européen¹. Le Conseil européen a suivi, avec une grande attention, le déroulement des travaux de la Convention², tout en respectant l'autonomie conférée aux membres de cette dernière. Les travaux de celle-ci, menés selon un processus accordant une réelle place aux représentants de la société civile, ont permis la rédaction d'un texte dénommé *Charte des droits fondamentaux*³.

Lors du Conseil européen informel de Biarritz, les chefs d'Etat et de gouvernements ont approuvé unanimement⁴ les dispositions de la Charte « *en se félicitant de l'apport de ce texte au modèle de valeurs et de société que constitue l'Union européenne* »⁵. La *Charte des droits fondamentaux* a ensuite été proclamée solennellement à l'occasion du Conseil européen de Nice⁶ par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.



Inédit dans le cadre de la construction communautaire, le recours à une Convention indépendante a permis d'élaborer une *Charte des droits fondamentaux*. Regroupant en un seul texte, des droits éparpillés auparavant⁷, la Charte consacre le caractère indivisible des droits fondamentaux⁸ en transcendant la distinction classiquement retenue entre les droits politiques, civils, économiques et sociaux. La portée juridique de ce texte n'est cependant pas établie.

2. Une portée juridique incertaine

La *Charte des droits fondamentaux*⁹ consacre expressément des droits dits de « troisième génération »¹⁰ comme le droit d'accès à l'information, la protection de l'environnement ou encore des consommateurs¹¹. La reconnaissance textuelle de droits éminemment liés au

¹ La Convention était présidée par R. Herzog et les membres titulaires et suppléants ont travaillé de concert.

² Le vice-président de la Convention, I. Mendez de Vigo, a ainsi informé le Conseil européen des travaux en cours. Le Conseil a invité la Convention à poursuivre ses travaux conformément au calendrier fixé dans les conclusions du Conseil européen de Cologne : Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19-20.06.2000, *Agence Europe – Documents*, n° 2195, 22.06.2000, p. 2.

³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

⁴ Conseil européen informel des 13-14.10.2000 de Biarritz, *Agence Europe*, 15.10.2000, Edition spéciale, n° 7821, p. 3.

⁵ Compte rendu du Conseil européen informel de Biarritz, 13-14.10.2000, point II : www.presidente-europe.fr. Le caractère informel de ce Conseil européen explicite l'absence de conclusions écrites de la présidence, le compte rendu disponible est une synthèse des travaux du Conseil établie sur la base des éléments fournis par le Président du Conseil lors de sa conférence de presse.

⁶ Le 7 décembre 2000.

⁷ En ce sens, le contenu de la Charte peut décevoir : « [la Charte] *redit et formule plus qu'elle n'innove* », J. Dutheil de la Rochère, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ? », *RMCUE*, 2000, n° 443, pp. 674-680, sp. p. 677 ; voir également pour une analyse d'ensemble : L. Burgogue-Larsen, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée aux citoyens européens », *RAE*, 2000, n° 4, pp. 398-409 ; A. Vitorino, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RDUE*, 2001, n° 1, pp. 27-64.

⁸ S. Laurent, *Les groupes politiques et les projets d'essence constitutionnelle du Parlement européen*, op. cit., pp. 69-70 « La consécration du principe d'indivisibilité des droits fondamentaux ».

⁹ *Charte des droits fondamentaux*, précitée.

¹⁰ Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, in fine.

¹¹ Voir sur ce point notamment : K. Lenaerts, E. E. De Smijter, « A « Bill of rights » for the European Union »,

statut de l'alimentation est ainsi établie mais la portée juridique de ces dispositions n'en reste pas moins imprécise. Les droits formulés dans le texte de la Charte sont, certes, reconnus à « *chacun* », c'est-à-dire tant aux citoyens de l'Union qu'aux personnes résidant sur le territoire de la Communauté. La question, immédiatement posée, de la portée juridique de cette déclaration politique reste cependant sans réponse expresse ¹, même si elle a été depuis lors largement évoquée.

Le Commissaire Vitorino a ainsi déclaré – lors du Conseil européen informel de Biarritz – que, dès la proclamation de la Charte, « *le juge pourra s'en servir comme source d'interprétation des droits fondamentaux* » ². L'Avocat général M. Tizzano a, pour la première fois, fait expressément référence à la *Charte des droits fondamentaux* en considérant « [qu']il est impossible d'ignorer les énonciations pertinentes de la Charte ni surtout son évidente vocation à servir, lorsque ses dispositions le permettent, de paramètre de référence substantiel pour tous les acteurs de la scène communautaire » ³. Le caractère de « *paramètre de référence substantiel* » ⁴, conféré à la Charte par l'Avocat général, reste vague et n'apporte pas de précision quant à la question décisive de la possible portée contraignante de ce texte. Depuis lors, une certaine attitude de réserve a d'ailleurs été adoptée par d'autres Avocats généraux ⁵. Ces derniers sont, en effet, prudents face à une question qu'ils n'éluent pas, mais dont la réponse ultime appartient avant tout à l'autorité politique. En effet, seule l'insertion de la Charte dans le traité permettrait, sans autres formes de discussion, de conférer une portée juridique contraignante à ce texte ⁶, même si indépendamment de cette insertion elle « *figure sans doute parmi les sources [...] visées par le paragraphe 2 de l'article 6 [UE] et fait ainsi, fût-ce indirectement, partie intégrante du droit de l'Union européenne* » ⁷.



La rédaction d'une *Charte des droits fondamentaux* organise fort justement le patrimoine juridique des citoyens européens. Au regard de l'évolution du système communautaire et des finalités politiques identifiées comme prioritaires, il est loisible de s'interroger sur

CMLRev., 2001, pp. 273-300, sp. pp. 278-290 : « A Charter on dignity, freedoms, equality, solidarity, citizenship and justice ».

¹ Il a été rappelé dans les conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice que « *conformément aux conclusions de Cologne, la question de la portée de la charte sera examinée ultérieurement* » : Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Nice, Bull. UE 12/2000, point I.3 2.

² Conseil européen informel des 13-14.10.2000 de Biarritz, *Agence Europe*, 15.10.2000, Edition spéciale, n° 7821, p. 3.

³ Conclusions de l'Avocat général M. Tizzano du 08.02.2001, aff. C-173/99, *BECTU*, point 28, *Rec.* p. I-4881.

⁴ *idem*.

⁵ Voir sur ce point : S. Laurent, *Les groupes politiques et les projets d'essence constitutionnelle du Parlement européen*, op. cit., p. 75, note 373 ; l'auteur rappelle à ce propos la réserve d'Avocats généraux qui ont utilisé des formules neutres telles que « *la Charte n'est pas en soi juridiquement contraignante* » ou encore « *dans l'état actuel du droit communautaire, la Charte n'est pas contraignante* » : Conclusions de l'Avocat général L. A. Geelhoed du 05.07.2001, aff. C-413/99, *Baumbast et R* ; Conclusions de l'Avocat général P. Léger du 10.07.2001, aff. C-309/99, *Wouters*, www.curia.eu.int.

⁶ Les six pays fondateurs, la Grèce et le Portugal seraient favorables à l'attribution d'un caractère contraignant à la Charte : Conseil européen informel des 13-14.10.2000 de Biarritz, *Agence Europe*, 15.10.2000, Edition spéciale, n° 7821, p. 3.

⁷ H. Schmitt von Sydow, « Liberté, démocratie, droits fondamentaux et Etat de droit : analyse de l'article 7 du traité UE », *RDUE*, 2001, n° 2, pp. 285-328, sp. p. 292.

l'opportunité d'enrichir ce patrimoine d'une nouvelle prérogative – un droit fondamental à la sécurité.

B. Une reconnaissance souhaitable d'un droit fondamental à la sécurité

L'originalité de la *Charte des droits fondamentaux*¹ est d'accorder aux citoyens et aux résidents communautaires des droits « *qui vont au-delà* »² de ceux contenus dans la Convention européenne des droits de l'Homme – notamment des droits sociaux et des droits nouveaux tels que ceux touchant à la bioéthique ou à l'environnement. Les consommateurs sont également visés, en tant que groupe constitué, par les dispositions de la Charte qui prévoient notamment d'assurer « *un niveau élevé de protection des consommateurs [...] dans les politiques de l'Union* »³. Ce texte fait donc référence à la notion, particulièrement large, « *de protection* ». Cette dernière présente l'intérêt d'appréhender globalement les différents droits accordés aux consommateurs au titre du statut juridique de l'alimentation – protection de la santé, protection du droit à l'information et enfin protection des intérêts économiques. Le recours à cette notion englobante permet ainsi de se départir de toute approche énumérative et par là même limitative⁴.

La dimension protectrice assignée à la construction communautaire est ainsi clairement confirmée et doit contribuer à assurer une pleine sécurité sur le territoire communautaire. Le contenu de la notion de sécurité est, lui-même, loin d'être figé⁵ et tend à s'émanciper de la référence initiale à la sécurité militaire pour inclure, de plus en plus, des considérations éthiques et sociales. Dans le cadre du système juridique communautaire, une notion protéiforme et largement entendue de sécurité émerge ainsi.

La recherche de conditions optimales pour assurer cette dernière a désormais vocation à soutenir des pans entiers de l'activité communautaire⁶ et peut être rattachée à l'objectif, affirmé lors de la rédaction du traité d'Amsterdam, de créer un *espace de sécurité au profit*

¹ Charte des droits fondamentaux, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

² Déclaration du Président du Conseil européen informel de Biarritz, 13-14.10.2000, *Agence Europe*, Edition spéciale, 15.10.2000, n° 7821, p. 3.

³ Article 38, Charte des droits fondamentaux, précitée.

⁴ Il convient de noter l'évolution intervenue par rapport à l'approche retenue par les parlementaires européens lors de la rédaction de la *Déclaration des droits et libertés fondamentaux*. La protection des consommateurs devait alors être finalisée « *contre les risques d'atteinte à leur santé et à leur sécurité et contre les transactions commerciales déloyales* » : Article 24 « Environnement et protection des consommateurs », Déclaration du Parlement européen des droits et libertés fondamentaux, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 52.

⁵ J. Peterson, *Europe and America – The prospects for Partnership*, Ed. Routledge, London, 1996, 240 pages, sp. pp. 155-179 : « The changing essence of security ».

⁶ - Voir sur ce point : A. Bellayer-Roille, *Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, CEDRE, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, 2000, 474 pages ;

- L'objectif de sécurité se retrouve explicitement visé dans d'autres domaines relevant de la compétence communautaire ; voir notamment le secteur maritime : Résolution du Conseil du 08.06.1993 sur une politique commune de la sécurité maritime, JOCE n° C 271 du 07.10.1993, page 1 ; Communication de la Commission *Contribution de la Communauté européenne au renforcement de la sécurité aérienne dans le monde*, COM (2001) 390 final du 16.07.2001.

des citoyens. Désormais, la référence à l'objectif de sécurité se décline d'ailleurs dans les trois piliers constitutifs de l'Union européenne. Rappelons, en effet, que la Politique étrangère et de sécurité commune doit contribuer au « *renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes* »¹ et que « *l'établissement [d']un espace de liberté, de sécurité et de justice* »² repose sur les progrès réalisés en matière de coopération policière et judiciaire en matière pénale³ et civile⁴.

La recherche de sécurité est ainsi un objectif commun à l'Union et à la Communauté, qui vise tant la sécurité extérieure qu'intérieure. Dans ce second cas, la notion de sécurité considérée se clive en plusieurs composantes dont « *la sécurité de l'environnement et de la consommation, notamment alimentaire* »⁵. Tel un retour aux sources d'inspiration des pères fondateurs de l'intégration européenne⁶, la recherche initiale de stabilité et de paix se mue progressivement en un objectif de sécurité⁷ globale – répondant par là même au phénomène de « *globalisation des risques* »⁸ et devant bénéficier aux citoyens communautaires. N'est-il pas temps alors de leur reconnaître un droit fondamental à la sécurité⁹ conçu comme une nouvelle composante de la citoyenneté européenne ?

Une telle évolution, directement en prise avec la vie quotidienne des citoyens, pourrait favoriser leur sentiment d'appartenance à la construction communautaire¹⁰ et enrichir le contenu des prérogatives reconnues au titre de la citoyenneté européenne. Le traité prévoit d'ailleurs la possibilité d'adjoindre de nouveaux droits, selon une procédure fondée sur un vote unanime du Conseil et une ratification des Etats membres¹¹.

Un droit fondamental à la sécurité devrait être organisé par un dispositif juridique et concilié avec le droit de libre circulation et de libre concurrence – reconnus par le traité et fondement de l'intégration européenne. Dès lors, les valeurs de sécurité et de liberté trouvent à affirmer progressivement comme soubassement la construction communautaire¹².

¹ Article 11-2^{ème} tiret UE.

² Alinéa 10, Préambule UE.

³ Titre VI UE.

⁴ Titre IV CE.

⁵ 2000-2005 – *Donner forme à la nouvelle Europe*, Présentation du Président de la Commission, R. Prodi, devant le Parlement européen, 15.02.2000, Bull. UE, Supplément 1/2000, p. 7.

⁶ J. Monnet, *Mémoires*, Ed. Fayard, 1976, 642 pages ; C. Pennera, *Robert Schuman*, Ed. Pierron, 1985, 324 pages ; *Europe : Hier – Aujourd'hui – Demain*, Ed. Economica – Fondation Robert Schuman / Association Jean Monnet, 2001, 172 pages, sp. pp. 11-79 : « 9 mai 1950 : une brèche historique ».

⁷ N. Moussis, « Théorie de l'intégration : les politiques communes comme fondement de l'intégration multinationale », *RMCUE*, septembre 2001, n° 451, pp. 536-545, sp. p. 539 : « Les objectifs de l'intégration », l'auteur souligne « *l'objectif primordial de l'intégration multinationale [qui] est l'établissement de la paix et de la sécurité entre les Etats membres participants, ainsi qu'entre ceux-ci et le reste du monde* ».

⁸ V. Tacke, *Organisational Constructions of the BSE Problem – A System Theoretical Case Study on the Globalisation of Risk*, Working Papers, Ed. European University Institute, Florence, 1999, RSC n° 99/8, 38 pages.

⁹ Voir sur ce point : A. Bellayer-Roille, *Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 397-400.

¹⁰ N. Moussis, « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », *RMCUE*, 2000, n° 436, pp. 153-159, p. 155.

¹¹ Article 22-2 CE.

¹² Voir sur ce point : D. Gadbin, « Exposé conclusif », Séminaire interdisciplinaire – *La sécurité* – de l'Ecole doctorale droit, science politique et philosophie de l'Université de Rennes 1, Faculté de droit et de science politique, 22.06.2001, actes reprographiés, à paraître à la *RJO*.

Orientant le législateur, la portée de ce droit fondamental déploierait également ses effets lors de l'exercice par le juge de sa compétence d'appréciation et d'interprétation des actes juridiques soumis à son examen dans le cadre d'une Communauté de droit ¹.

La reconnaissance d'un droit fondamental à la sécurité parachèverait ainsi l'enrichissement, d'ores et déjà entamé, des droits reconnus au titre du statut de l'alimentation. En effet, un droit à la protection de la santé ² se structure d'une part, même s'il n'est pas encore consacré expressément, et, d'autre part, les conditions optimales d'exercice du droit à l'information ³ sont peu à peu réunies. Ces évolutions confortent les prérogatives dont les citoyens communautaires sont titulaires. Cet « *approfondissement du droit des individus* » ⁴ doit leur permettre d'effectuer leurs actes de consommation en étant mieux informés et dans un plus grand esprit de confiance. Le droit à la sécurité confirmerait pleinement ces évolutions.

Ces dernières affectent en définitive la notion même de consommateur. Cette dernière est qualitativement réorganisée : marquée par une conception initiale éminemment marchande, elle s'en détache au profit de la notion de citoyen-consommateur ⁵, dotée d'une dimension politique prégnante. Le lien intrinsèque entre approche économique et politique d'un même individu est enfin pleinement établi et assumé par l'entreprise communautaire. Rappelons, à ce titre, que les premières demandes en termes de droits politiques datent du début des années 70, alors que concomitamment le droit des consommateurs était balbutiant. Des prérogatives ont ainsi été reconnues aux consommateurs, d'autres aux citoyens communautaires. Un phénomène de convergence entre ces deux ensembles juridiques devient enfin tangible et ainsi les titulaires de ces droits subjectifs sont appelés à être désormais appréhendés selon un mode unifié et non en tant que consommateurs ou que citoyens.



La reconnaissance d'un nouveau droit fondamental enrichirait la liste des prérogatives dont disposent les citoyens-consommateurs communautaires – consacrant ainsi de « *nouvelles revendications personnelles* » ⁶. De plus, celle-ci contribuerait à l'approfondissement du « *modèle européen [qui] établit un lien fondamental entre la dimension sociale, les droits de l'Homme et les droits du citoyen* » ⁷.

¹ C. Charrier, « La Communauté de droit, une étape sous-estimée de la construction européenne », *RMCUE*, 1996, n° 400, pp. 521-533.

² Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 1.

³ Voir *supra* Partie II, Titre I, Chapitre I, Section 2.

⁴ D. Charles Le Bihan, « De l'usager, au consommateur-citoyen : les mutations du service public à la française », in *Le devenir du Service public : Comparaison France – Maroc*, Ed. L'Harmattan – Toubkal, Paris, 1999, pp. 45-65, p. 47.

⁵ Voir sur ce point une approche convergente : F. Peraldi-Leneuf, « Le consommateur-citoyen et la mutation des obligations de service public », Colloque – CEDECE-IRENE, Strasbourg, 17-19.10.1996, Ed. La documentation française, Paris, 1998, tome II, 515 pages, pp. 373-396.

⁶ J. Robert, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Ed. Montchrestien, 1993, 808 pages, sp. p. 59.

⁷ Rapport de la Commission du 10.05.1995 sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final, page 3.

II. - Pour l'édification d'un modèle européen de société

La rédaction d'un traité fondateur est une perspective à moyen terme¹. Le mode d'élaboration expérimenté – le recours à une Convention – en vue de la rédaction de la *Charte des droits fondamentaux* sera de nouveau mis en œuvre². Une réflexion d'ensemble doit, dans cette perspective, s'engager pour identifier tant les finalités de la construction communautaire que les mécanismes destinés à les satisfaire. Le mode de gouvernance³ de la Communauté⁴ mérite alors d'être repensé (A) pour, à terme, satisfaire un contrat sociétal émergeant (B).

A. La gouvernance européenne en devenir

La satisfaction de l'objectif fondamental de sécurité assigne à la Communauté la poursuite d'actions protectrices. L'entreprise communautaire doit ainsi assurer, à la fois, l'encadrement de l'activité économique et satisfaire des demandes non marchandes pour lesquelles le jeu du marché reste inadapté⁵. Elle a, de ce fait, une mission essentielle de régulation⁶.

La notion de politique dite régulatrice prend alors toute son importance pour concilier protection de l'intérêt général et liberté du marché. La Communauté doit prioritairement s'appuyer sur « *des politiques [qui lui] offrent l'occasion d'être le plus près possible des citoyens notamment par le biais de [celles] qui visent directement la protection des personnes* »⁷. Rappelons, de plus, que la recherche d'une forte intégration de ces différentes politiques oriente désormais toute l'action communautaire et que l'introduction de mécanismes d'évaluation des mesures adoptées devient nécessaire⁸.

¹ Voir sur ces possibles développements de la construction communautaire : D. Blanchard, *Le processus de constitutionnalisation du système de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 2001, 896 pages, sp. p. 696, Ed. Apogée, à paraître.

² Voir sur ce point Déclaration 23 annexée au traité de Nice relative à *l'Avenir de l'Europe*, JOCE n° C 80 du 10.03.2001, page 85 ; voir sur les derniers développements du débat sur l'avenir de l'Europe : Mémoire du Benelux sur *l'Avenir de l'Europe*, www.europa.eu.int ; F. Riccardi, « Petite chronique du débat sur l'avenir de l'Europe – Tout (ou presque) ce que l'on sait sur la Convention », *Agence Europe*, 15-16.10.2001, n° 8070, p. 3 et également pp. 4-5 ; l'ensemble de ces questions seront abordées lors du Conseil européen de Laeken-Bruxelles des 14-15.12.2001 dont l'ordre du jour portera largement sur la future réforme des institutions.

³ Voir sur cette notion ambiguë qui peut exprimer « *l'ensemble des structures institutionnelles et des pratiques contribuant au maintien d'un certain ordre international* » : P. de Senarclens, *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Ed. A. Colin, 1998, 218 pages, sp. pp. 199-200.

⁴ - Livre blanc de la Commission sur la *Gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001 ;
- Cette réflexion est particulièrement vaste et se décline dans de nombreux champs d'action : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES *Promouvoir les normes fondamentales du travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation*, COM (2001) 416 final du 18.07.2001.

⁵ L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole – Un modèle européen*, Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages, sp. pp. 173-177 : « Caractéristiques de qualité et défaillance du mécanisme de marché totalement libre ».

⁶ M. Giandomenico, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Ed. Montchrestien, Coll. Clefs politiques, 1996, 158 pages ; voir également L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole – Un modèle européen*, op. cit., pp. 177-207 : « Le rôle de l'Etat et l'encadrement du marché ».

⁷ C. Philip, C. Boutayeb, « Politiques communes », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 830-838, sp. p. 837.

⁸ Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 26.

L'autorité publique a ainsi la charge de mettre en œuvre des instruments pour encourager le développement de la production, tout en l'infléchissant en fonction des objectifs fondamentaux définis. Dès lors, doit s'esquisser entre la Communauté, les représentants des opérateurs économiques et plus largement de la société civile organisée ¹ « *un partenariat d'intégration, promoteur de nouvelles formes de gouvernance européenne* » ².

Les aspirations politiques et les demandes consuméristes sont actuellement convergentes ³ et fortes ⁴. La construction communautaire se doit d'y répondre pour donner toute sa place au citoyen-consommateur. Celui-ci doit alors être perçu comme un citoyen d'un des Etats membres procédant à des actes d'achat : soit un consommateur dit citoyen en tant qu'il souhaite être pleinement informé et responsabilisé. Une implication directe accrue des représentants de la société civile ⁵, grâce au renforcement de leur participation aux organes de conseil et de décision, doit ainsi accompagner ces évolutions et contribuer au fonctionnement démocratique de la Communauté ⁶.



Des mécanismes régulateurs doivent alors émerger pour, tout à la fois, maintenir le potentiel alimentaire de la Communauté – et éviter ainsi de fragiliser ses sources d'approvisionnements alimentaires. Critiquée, la Politique Agricole Commune est en effet souvent présentée comme ayant favorisé un productivisme dont certains effets pervers n'ont pas manqué d'apparaître. Dès lors, les réflexions stratégiques à moyen terme devront désormais être orientées vers « *un nouveau contrat entre la société européenne et ses agriculteurs* » ⁷.

B. Vers la conclusion d'un contrat sociétal

L'affirmation de l'objectif fondamental de protection de la sécurité notamment alimentaire – mais pas exclusivement – permet de circonscrire plus avant l'intérêt général de la

¹ *La société civile organisée au niveau européen*, Actes de la première Convention organisée par le CES, 15-16.10.1999, Bruxelles, Ed. CES, Bruxelles, 195 pages, sp. pp. 91-136 « Participation de la société civile organisée : pour une meilleure gouvernance européenne ».

² N. Hervé-Fournereau, « Le concept de cohérence environnementale au service d'une dynamique communautaire d'intégration », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne*, Colloque – CEDECE, 12-14.10.2000, Poitiers, actes reprographiés, 27 pages, pp. 13 et s..

³ T.-L. Margue, « L'Europe des citoyens : du droit économique à la citoyenneté européenne », *RMUE*, 1995, n° 3, pp. 97-122.

⁴ P. Marnette, *L'Europe, l'Etat et la démocratie – Le Souverain apprivoisé*, Ed. Complexe, 2000, 261 pages, sp. pp.188-191 : « Le déficit démocratique et la crise de légitimité ».

⁵ P. Marnette, *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, Ed. Complexe, 2000, 261 pages, pp. 215-218 : « Le renforcement des acteurs sectoriels ».

⁶ Voir en ce sens : Résolution du Parlement européen du 11.02.1999 sur *le renforcement des institutions de l'Union en vue de l'établissement d'un espace de démocratie et de liberté*, point 26 et s. « Citoyenneté politique », PEdoc. A4-0034/99, JOCE n° C 150 du 28.05.1999, page 359 ;
- Voir également : C. Harlow, *Citizen Access to Political Power in the European Union*, Working Papers, Ed. European University Institute, Florence, 1999, RSC n° 99/2, 54 pages.

⁷ J. Bourrinet, « Réflexions sur l'avenir de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne », *RMUE*, 2001, n° 449, pp. 365-367, sp. p. 366.

Communauté : « *instrument d'intégration communautaire puisqu'il contribue [...] à l'élargissement des compétences communautaires* »¹.

L'identité de la construction communautaire pourrait s'en trouver confortée. En effet, la satisfaction de l'intérêt général implique l'identification de valeurs communes susceptibles de rejoindre des aspirations citoyennes et ainsi de renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens à l'entreprise communautaire. Seul un arbitrage politique peut cependant définir de telles valeurs communes et finalement hiérarchiser les objectifs du système institutionnel communautaire. La structuration d'un ordre public européen² n'en deviendrait alors que plus nette.

Ce débat gagne à être rapproché de celui portant sur la notion de service public en droit communautaire³. La définition des valeurs fondamentales à la charge d'un service d'intérêt général – ou encore service universel européen – conduit en effet la Communauté⁴ à définir également des objectifs dits fondamentaux, susceptibles de justifier une intervention concertée des autorités publiques et de donner, par là même, une assise au modèle européen de société. La Commission a, en ce sens, lancé une réflexion sur « *la façon de développer le modèle de société européenne au XXI^{ème} siècle et sur les meilleurs moyens de répondre aux principales préoccupations des citoyens* »⁵.

Un lien intime unit alors toute réflexion sur la définition d'un modèle de société européenne et sur les conditions optimales de satisfaction de l'objectif de sécurité – plus largement de « *l'objectif global* »⁶ de développement durable⁷. Objectif intégrateur, ce dernier doit conditionner les activités productives pour assurer leur conciliation avec les impératifs de préservation de l'environnement, de bien-être animal⁸ et de non-affectation de la santé par les produits consommés tant par le règne animal qu'humain.

¹ T. Hamoniaux, *L'intérêt général et le juge communautaire*, Ed. LGDJ, Coll. Système Communautaire, 2001, 179 pages, p. 158 ; voir également sur les éléments contribuant au processus d'intégration : N. Moussis, « Théorie de l'intégration : les politiques communes comme fondement de l'intégration multinationale », *RMCE*, septembre 2001, n° 451, pp. 536-545.

² P. Tavernier, *Quelle Europe pour les droits de l'Homme ? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une « Union plus étroite » – 35 années de jurisprudence : 1959-1994*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 528 pages.

³ D. Charles Le Bihan, « De l'usager, au consommateur-citoyen : les mutations du service public à la française », in *Le devenir du Service public – Comparaison France-Maroc*, Ed. L'Harmattan – Toubkal, Paris, 1999, pp. 45-65, sp. p. 56.

⁴ R. Kovar, D. Simon, (sous la direction de), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, Colloque, Strasbourg, 17-19.10.1996, Ed. La documentation française, 1998, Tomes 1 et 2, 1028 pages ; H. Pauliat (sous la direction de), *La cohésion territoriale et les services publics en Europe – Interprétation et portée de l'article 7D du traité d'Amsterdam*, Colloque, Limoges, 20.11.1998, Ed. Presses Universitaires de Limoges, 1999, 248 pages.

⁵ Communication de la Commission *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume I, page 7.

⁶ Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001, page 33.

⁷ Article 6 CE ; voir sur les réflexions portant sur les conditions de satisfaction de cet objectif : Communication de la Commission sur *le développement durable en Europe pour un monde meilleur*, COM (2001) 364 final du 15.05.2001 ; Avis du CES sur *la préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable*, 31.05.2001, CES 726/2001 ; le Conseil européen est également particulièrement attentif à cet objectif : Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Göteborg, 15-16.06.2001, II. « Une stratégie de développement durable » : *Agence Europe*, Edition spéciale, 17.06.2001, pp. 8-11.

⁸ F. Burgat, R. Dantzer (sous la direction de), *Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?*, Ed. INRA, Paris, 2001, 200 pages.

L'émergence d'un modèle de société européen inclut donc, inévitablement, une réflexion sur les caractères du modèle agricole européen¹. Ce dernier doit satisfaire certes les impératifs économiques mais également sociétaux et écologiques² — tout en constituant « *un modèle intégré définissant différentes stratégies pour les diverses régions d'Europe* »³.

Au-delà des évolutions affectant les mécanismes relevant de la Politique Agricole Commune, il est alors intéressant de s'interroger plus largement sur l'avenir de l'agriculture européenne, notamment quant à sa perception par les composantes non agricoles de la société. Le secteur agricole a, en effet, structuré de nombreuses sociétés⁴. Certains Etats membres exprimaient au sein du Conseil des ministres de l'agriculture, quelques jours avant le déclenchement de la crise de la « Vache folle », leurs souhaits de voir une plus grande place accordée aux aspirations des consommateurs et par là même d'orienter la production vers le respect du principe de durabilité des activités humaines et de responsabilité des opérateurs⁵. Une recherche d'équilibre entre l'objectif de disposer de produits alimentaires abondants et le développement de modes de production respectueux de l'environnement et de la santé humaine est alors indispensable. Seules des évolutions en ce sens pourront redonner toute sa légitimité, au sein des politiques intégrationnistes, à la Politique Agricole Commune et redéfinir ses mécanismes en fonction d'une approche multifonctionnelle de l'agriculture⁶.

Il est alors légitime de se demander si le système institutionnel de la Communauté peut « préfigurer de nouveaux modèles fondés sur l'articulation et l'interpénétration de réseaux multiples, susceptibles de s'ouvrir sur un partenariat avec le monde de l'économie et la société civile »⁷. La recherche de la satisfaction optimale des valeurs et objectifs fondamentaux assignés à la construction communautaire — exigences de sécurité et de croissance économique durable — ne pourra pas être atteinte sans une réflexion sur la place reconnue à la société civile dans le processus décisionnel — favorisant alors la dimension participative de l'entreprise communautaire⁸. Le développement d'un processus de

¹ La Commission souhaite promouvoir l'émergence d'un modèle agricole européen. Elle en a précisé les grandes lignes dans le cadre des propositions en vue de la réforme de la Politique Agricole Commune courant 1999 : *Agenda 2000 — Quel avenir pour l'agriculture ?*, Fact-sheet, Ed. OPOCE, Coll. Commission européenne — Direction Générale Agriculture, 1998, 16 pages, p. 5.

² Voir sur ce point : *Promouvoir le modèle alimentaire européen ; Diversité, Qualité, Sécurité*, Réunion informelle du Conseil des ministres de l'Agriculture, Biarritz, 03-05.09.2000, Document de la Présidence, SN 3638/00, 24.07.2000, 12 pages.

³ M. Vega, L. Bontoux, M. Kern, « L'agriculture européenne face à l'évolution de la demande alimentaire mondiale », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE, 1999, n° 39, pp. 30-37, sp. p. 36.

⁴ M. Mazoyer, L. Roudart, *Histoire des agricultures du monde du néolithique à la crise contemporaine*, Ed. Seuil, 1998, 534 pages.

⁵ Conseil des ministres de l'agriculture, 01.03.1996 : *Agence Europe*, 02.03.1996, n° 6679, p. 12.

⁶ Voir notamment : C. Hernandez-Zakine, « Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture : l'intérêt général au cœur de l'agriculture », *RDR*, 2000, n° 283, pp. 263-269 ; voir également : L.-P. Mahé, F. Ortalo-Magné, *Politique agricole — Un modèle européen*, Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages, sp. pp. 227-230 : « Le défi pour les nouveaux agriculteurs, entrepreneurs et acteurs privilégiés d'une réappropriation de la culture rurale ».

⁷ D. Gadbin, « Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht », *RDP*, 1995, n° 5, pp. 1293-1328, sp. p. 1301.

⁸ *La société civile organisée au niveau européen*, Actes de la première Convention organisée par le CES, 15-16.10.1999, Bruxelles, Ed. CES, Bruxelles, 195 pages, sp. pp. 139-166 : Ateliers sur le thème « Pour une société participative en Europe ».

contractualisation¹ devrait contribuer à satisfaire l'ensemble de ces objectifs et exigences. Ce processus s'organise d'ores et déjà peu à peu, tel un mode d'action permettant « d'associer l'ensemble des agents économiques à une même logique de développement »².

Les agriculteurs ont là un rôle déterminant à assumer en faveur d'une « production de denrées alimentaires de qualité supérieure, de la conservation d'un monde rural vivant, de la protection des paysages et de la sauvegarde des valeurs culturelles »³. Dans cette perspective, le recours à un mode de gestion partenarial fondé sur des « contrats de ruralité » est pleinement pertinent⁴. Les limites d'une approche contractuelle pourraient cependant être atteintes face à des dossiers relevant du champ des mesures d'ordre public, à travers les exigences de sécurité.

Une approche contractuelle repose également sur une implication accrue de la société civile⁵. Il ne s'agit alors pas seulement d'assurer, par la participation de cette dernière, une plus grande efficacité de la logique fonctionnelle communautaire mais aussi, en assurant sa juste représentativité, d'affirmer un modèle de démocratie participative européenne – doté d'une réelle dimension éthique⁶. Enfin, l'identification du niveau – Communauté ou Etats membres – de formulation de ces nouveaux rapports contractuels et des partenaires issus de la société civile impliqués sera un défi majeur à relever pour assurer l'effectivité et l'efficacité de toute démarche de contractualisation.



La rénovation du statut juridique de l'alimentation en droit communautaire constitue manifestement une étape d'un processus à long terme. Ainsi, une réflexion portant sur les finalités politiques et humanistes de la construction communautaire pourra seule permettre aux autorités de décision communautaires d'exercer efficacement leur mission de gestion des risques alimentaires⁷ – fondée sur les principes de précaution ou de prévention. L'impact des mesures susceptibles d'être alors adoptées sera, par ailleurs, décuplé grâce à la consécration

¹ A. Supiot, « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, mai 2001, n° 43, pp. 51-58.

² P. Fruis, *Développement durable dans l'Union européenne*, Ed. L'Harmattan, Coll. Questions contemporaines, 1998, 185 pages, sp. p. 161.

³ Communication de la Commission *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume I, page 30.

⁴ - C. Pivot, « La contractualisation en agriculture et son évolution », *RDR*, 1999, n° 270, pp. 77-82.

- Voir pour l'exemple français : F. Collart-Dutilleul, « Les contrats territoriaux d'exploitation », *RDR*, 1999, n° 274, pp. 344-349 ; V. Cabrol, « Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement », *RDR*, 2001, n° 290, pp. 84-93.

⁵ *La société civile organisée au niveau européen*, Actes de la première Convention organisée par le CES, 15-16.10.1999, Bruxelles, Ed. CES, Bruxelles, 195 pages, sp. pp. 15-30 : Avis d'initiative du CES sur *le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne*.

⁶ Une approche éthique oriente l'action de la Communauté dans un nombre croissant de domaines ; voir par exemple : Communication de la Commission *Vers une vision stratégique des sciences du vivant et de la biotechnologie : Document de consultation*, COM (2001) 454 final du 04.09.2001, page 16 et s. « Implications éthiques » ; voir également : P. S. Pettigrew, « L'avenir du politique », *Politiques étrangères*, 2000, n° 2, pp. 423-437, sp. pp. 433-436 : « Une éthique renouvelée ».

⁷ C. Noiville, N. de Sadeleer, « La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres – Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », *RDUE*, 2001, n° 2, pp. 389-449, sp. pp. 431-444 : « L'assise politique de la gestion des risques » ; voir également sur les liens étroits unissant la décision politique et les données scientifiques et sur la nécessité d'une définition des rôles des différents intervenants : Avis d'initiative du CES sur *la science, société et citoyens en Europe*, 30.05.2001, CES 724/2001.

d'un mode d'appréhension juridique homogène fondé sur la notion de chaîne alimentaire. Enfin, la rénovation du statut de l'alimentation conforte l'existence des droits reconnus aux citoyens-consommateurs et ainsi les droits subjectifs attachés au statut de l'alimentation enrichissent le patrimoine juridique de ses bénéficiaires. Rappelons que l'analyse théorique de la notion de statut juridique met en lumière une acception double¹ : matérielle et personnelle. Ainsi, la rénovation d'un statut matériel – le statut de l'alimentation – contribue au développement d'un statut personnel – le statut des citoyens-consommateurs européens².

¹ Voir *supra* : Introduction, Section III, Paragraphe 1, A.

² Discours du Premier Ministre L. Jospin : « L'avenir de l'Europe élargie », 28.05.2001, Paris : *Documents d'actualité internationale*, Ed. La documentation française, 15.07.2001, n° 14, pp. 540-544, sp. p. 541 : « [...] le citoyen est aussi un consommateur dont il faut renforcer la protection. Dotons l'Union d'un statut du consommateur européen, fondé sur le principe de précaution, la transparence dans l'information et la traçabilité des produits « de la fourche à la fourchette ».

CONCLUSION

Des actions volontaristes organisent, peu à peu, un nouveau mode d'appréhension juridique du secteur alimentaire par le droit communautaire. Affectant un domaine circonscrit de l'activité humaine, elles n'en initient pas moins une évolution du système institutionnel de la Communauté et des finalités de l'intégration européenne. La dimension éminemment politique des procédures d'adoption ou d'adaptation des instruments juridiques est alors patente. En effet, la mise en œuvre de ces procédures, certes techniques, impose – dans la perspective d'une gestion prudentielle des dossiers alimentaires – la définition préalable de valeurs communes. Ainsi, la rénovation du statut de l'alimentation contribue d'une part à la définition de valeurs communes et d'autre part à l'enrichissement des droits conférés aux citoyens-consommateurs de l'Union. *In fine*, il conforte l'identité européenne¹.

L'émergence d'une recherche générale de sécurité conduit, par ailleurs, à proposer une lecture renouvelée d'une des missions assignées à la Communauté qui est de promouvoir « *un haut degré de compétitivité [...] des performances économiques* »². La satisfaction de cet objectif devrait alors, tout à la fois, reposer sur la capacité de l'économie européenne à satisfaire les demandes solvables, dans des conditions optimales de rentabilité et de respect du principe de développement durable³, mais également les demandes non-marchandes pour lesquelles le modèle concurrentiel est peu adapté. La conjonction de ces différents éléments favorise l'émergence d'un contrat sociétal fondé sur une conduite précautionneuse et durable des activités humaines – nouveau ciment de l'intégration communautaire.

Au-delà et face à la mondialisation de l'économie et à l'émergence d'aspirations partagées par des ressortissants d'Etats situés de part et d'autre du globe⁴, une nouvelle acception de la notion de préférence communautaire devrait alors être dégagée. Cette notion, nouvellement entendue, traduirait un faisceau de valeurs communes sous-tendant le mode de gouvernance des domaines confiés par les Etats membres à la Communauté. « *Il faut [dès lors] définir la préférence communautaire en termes de qualité, de protection des consommateurs, dans l'intérêt commun des consommateurs et des agriculteurs* »⁵. La promotion – sur la scène internationale – de ces valeurs, constitutives également de l'identité européenne, doit contribuer à la définition de standards sanitaires universels, de niveau élevé.

Seul, un dialogue nourri avec les Etats tiers, selon un mode bilatéral ou dans le cadre d'enceintes multilatérales, est susceptible, à terme, de déboucher sur une adhésion d'un nombre croissant d'Etats à de tels standards réévalués sans que ces derniers soient perçus

¹ F. R. Pfetsch, « La problématique de l'identité européenne », in G.-F. Dumont, *Les racines de l'identité européenne*, Ed. Economica, 1999, 396 pages, sp. pp. 260-280.

² Article 2 CE.

³ Préambule, considérant 8 UE.

⁴ E. Fougier, « Perceptions de la mondialisation en France et aux Etats-Unis », *Politique étrangère*, 2001, n° 3, pp. 568-585, sp. pp. 571-575 : « Une convergence des inquiétudes de part et d'autre de l'Atlantique ».

⁵ *L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB*, Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission, 31.11 et 1^{er}.12.1998, Ed. OPOCE, Bruxelles, 1999, 278 pages, sp. p. 28.

comme des instruments communautaires défensifs, protectionnistes voire même hégémoniques.

« Le processus d'intégration [communautaire] et sa méthode originale ont été observés avec un grand intérêt partout dans le monde. Ils ont souvent servi [de source] d'inspiration aux groupements régionaux qui naissent aux quatre coins du globe »¹. Il est alors possible d'être confiant dans la capacité de la communauté internationale, partant de l'expérience communautaire, d'élaborer collectivement une nouvelle stratégie globale² et déterminante pour une évolution juste et durable, à moyen terme, des politiques agricoles et alimentaires³, nationales et régionales. Prenant pleinement en compte la destination des productions c'est-à-dire l'alimentation des populations de la planète, toute nouvelle stratégie devra être inscrite dans une approche multifonctionnelle de l'agriculture⁴ et intégrée avec « une politique de développement durable ayant des dimensions mondiales »⁵.

¹ - Rapport de la Commission sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, SEC (95) 731 final du 10.05.1995, p. 3 ;

- Voir également sur ce thème : Journée internationale d'étude Jean Monnet : *Le modèle européen d'intégration régionale est-il exportable ?*, 20.10.2000, Bordeaux IV, actes reprographiés.

² G. Andréani, « Gouvernance globale : origines d'une idée », *Politique étrangère*, 2001, n° 3, pp. 549-568.

³ Voir pour analyse des enjeux liés à la consécration d'une agriculture multifonctionnelle dans un cadre international : S. Sensi, J. Werksman, « Inside the green box : « multifunctional » agriculture and the protection of the environment », in J. A McMahon (edited by), *Trade and Agriculture – Neogotiating a new agreement ?*, Ed. Cameron May, London, 2001, 483 pages, pp. 463-483 ; voir également : L. Malassis, « Concepts et enjeux de la géopolitique alimentaire », *Economies et Sociétés*, octobre-novembre 2000, AG n° 24, pp. 15-25.

⁴ *Se nourrir demain, perspectives à long terme du secteur agro-alimentaire*, Ed. OCDE, 1999.

⁵ Avis d'initiative du CES sur le *Renforcement du partenariat et du dialogue transatlantique*, 30-31.05.2001, CES 719/2001, point 8.3.

BIBLIOGRAPHIE

1 - DOCUMENTS OFFICIELS DE L'UNION EUROPEEN ET DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

448

1.1 - DROIT ORIGINNAIRE

448

1.2 - TRAVAUX DU CONSEIL EUROPEEN

448

1-3 - DROIT DERIVE

449

Règlements **449**

Directives **452**

Décisions **457**

Recommandations de la Commission **463**

1.4 - ACTES HORS NOMENCLATURE

463

Résolutions du Conseil **463**

Actes atypiques **464**

1.5 - ACTES DE PROCEDURE

465

Propositions rédigées par la Commission **465**

Activités du Parlement européen **468**

Avis du Comité Economique et Social **473**

Avis du Comité des régions **475**

1.6 - JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE EUROPEENNE ET DU TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE

476

Cour de justice **476**

Ordonnances **483**

Avis **483**

Tribunal de Première Instance **484**

Arrêts **484**

Ordonnances **484**

1.7 - TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA COMMISSION

485

Communications **485**

Rapports **490**

Autres publications **492**

Publications périodiques de la Commission **493**

Autres publications des Communautés européennes **493**

2 - INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL

493

Nations Unies **493**

GATT — OMC **494**

Accords **494**

Système de règlement des différends — OMC	494
Conseil de l'Europe	495
Autres instruments	495
3 - DOCUMENTS OFFICIELS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE	495
4 - MANUELS —OUVRAGES	497
MANUELS	497
OUVRAGES	499
Monographies	499
Travaux collectifs	505
5 - THESES — MEMOIRES	507
THESES	507
MEMOIRES	509
6. COLLOQUES	511
6 - ENCYCLOPEDIES JURIDIQUES : JURIS-CLASSEUR —	
DROIT COMMUNAUTAIRE	513
7 - ARTICLES	514
8 - PRESSE NATIONALE ET COMMUNAUTAIRE	560
9 - SITES INTERNET (HTTP///WWW.)	561
Sites institutionnels	561
Autres sites	561

1 - DOCUMENTS OFFICIELS DE L'UNION EUROPEEN ET DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

1.1 - DROIT ORIGINNAIRE

- Traité de Paris instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier signé à Paris le 18 avril 1951.
- Traité instituant la Communauté Economique Européenne signé à Rome le 25 mars 1957.
- Acte Unique Européen signé le 14.02.1986, JOCE n° L 169 du 29.06.1987, page 1.
- Traité sur l'Union européenne signé le 07.02.1992 à Maastricht, JOCE n° C 191 du 29.07.1992, page 1.
- Traité d'Amsterdam signé le 02.10.1997, JOCE n° C 340 du 10.11.1997, page 1.
- Traité de Nice signé le 26.02.2001, JOCE n° C 80 du 10.03.2001, page 1.
- Traité sur l'Union européenne, ensemble le texte complet du traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° C 224 du 31.08.1992.
- *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam – Textes comparés*, Ed. La documentation française, Paris, 1999, 320 pages.

1.2 - TRAVAUX DU CONSEIL EUROPEEN

- Déclaration finale – Sommet de Paris, 19-21.10.1972, Sixième Rapport général sur l'activité des Communautés – 1972, Ed. OPOCE, 1973, pp. 7-17.
- Déclaration de Birmingham – *Une Communauté proche de ses citoyens*, Conclusions de la présidence du Conseil européen extraordinaire de Birmingham, 16.10.1992, Bull. CE 10/1992, point I-8, Annexe I.
- Déclaration relative à *Une approche globale de l'application par le Conseil du principe de subsidiarité et de l'article 3B du TUE*, Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992, Bull. CE 12/1992, point I-25, Partie A, Annexe 1.
- Déclaration sur la *Transparence et mise en œuvre de la déclaration de Birmingham*, Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Edimbourg, 11-12.12.1992, Bull. CE 12/1992, point I-24, Partie A, Annexe 3.
- Déclaration sur la *Sûreté alimentaire* annexée aux Conclusions de la présidence du Conseil européen de Luxembourg, 12-13.12.1997, *Agence Europe*, Edition spéciale, 14.12.1997, n° 7121, pp. 17-18.
- Décision du Conseil européen concernant l'élaboration d'une *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Cologne, Annexe 4, 03-04.06.1999, Bull. UE 6/1999, point I.64.
- Résolution du Conseil sur *le principe de précaution*, annexée aux Conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice, 07-09.12.2000, Bull. UE 12/2000, pp. 26-28.
- Acte approuvé par le Conseil européen : *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JOCE n° C 364 du 18.12.2000, page 1.

1-3 - DROIT DERIVE

Règlements

CONSEIL ET PARLEMENT EUROPEEN

- Règlement n° 7 bis du Conseil du 18.12.1959 portant inscription de certains produits sur la liste de l'[ex]-annexe II du traité instituant la Communauté Economique Européenne, JOCE n° 7 du 30.01.1961, p. 71.
- Règlement 805/68 du Conseil du 27.06.1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° L 148 du 28.06.1968, page 24.
- Règlement 1468/81 du Conseil du 19.05.1981 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer une bonne application des réglementations douanières ou agricoles, JOCE n° L 144 du 02.06.1981, page 1.
- Règlement 797/85 du Conseil du 12.03.1985 relatif aux orientations futures de la Politique Agricole Commune, JOCE n° L 93 du 30.03.1985, page 1.
- Règlement 3906/89 du Conseil du 18.12.1989 relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République populaire de Pologne, JOCE n° L 375 du 23.12.1989, page 11.
- Règlement 2377/90 du Conseil du 26.06.1990 établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, JOCE n° L 224 du 18.08.1990, page 1.
- Règlement 2092/91 du Conseil du 24.06.1991 relatif aux produits issus de l'Agriculture Biologique, JOCE n° L 198 du 22.07.1991, page 1 ; modifié par : Règlement 1804/1999 du Conseil du 19.07.1999 modifiant, pour y inclure les productions animales, le règlement 2092/91, JOCE n° L 222 du 24.08.1999, page 1.
- Règlement 2078/92 du Conseil du 30.06.1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel, JOCE n° L 215 du 30.07.1992, page 85.
- Règlement 2081/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif à la protection des Indications Géographiques et Appellations d'Origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 1.
- Règlement 2082/92 du Conseil du 14.07.1992 relatif aux Attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1992, page 9.
- Règlement 339/93 du Conseil du 08.02.1993 relatif aux contrôles de conformité des produits importés de pays tiers aux règles applicables en matière de sécurité des produits, JOCE n° L 140 du 17.02.1993, page 1.
- Règlement 3448/93 du Conseil du 06.12.1993 déterminant le régime d'échange applicable à certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles, JOCE n° L 318 du 20.12.1993, page 18.
- Règlement 2988/95 du Conseil du 18.12.1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JOCE n° L 312 du 23.12.1995, page 1.

- Règlement 1292/96 du Conseil du 27.06.1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, JOCE n° L 166 du 15.07.1996, page 1.
- Règlement 2232/96 du Parlement européen et du Conseil du 28.10.1996 fixant une procédure communautaire dans le domaine des substances aromatisantes utilisées dans ou sur les denrées alimentaires, JOCE n° L 299 du 23.11.1996, page 1.
- Règlement 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27.01.1997 relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires, JOCE n° L 43 du 14.02.1997, page 1.
- Règlement 820/97 du Conseil du 21.04.1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, JOCE n° L 117 du 07.05.1997, page 1.
- Règlement 951/97 du Conseil du 20.05.1997 concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles, JOCE n° L 142 du 02.06.1997, page 22.
- Règlement 1139/98 du Conseil du 26.05.1998 concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produits à partir d'OGM, d'informations autres que celles prévues par la Directive 79/112, JOCE n° L 159 du 3.06.1998, page 4.
- Règlement 2071/98 du Conseil du 28.09.1998 relatif à des actions de promotion et de commercialisation en faveur de la viande bovine de qualité ainsi qu'à des actions d'information sur l'étiquetage de la viande bovine, JOCE n° L 265 du 30.09.1998, page 2.
- Règlement 2679/98 du Conseil du 07.12.1998 relatif au fonctionnement du Marché intérieur pour ce qui est de la libre circulation des marchandises entre les Etats membres, JOCE n° L 337 du 12.12.1998, page 8.
- Règlement 2772/1999 du Conseil du 21.12.1999 prévoyant les règles générales d'un système d'étiquetage de la viande bovine, JOCE n° L 334 du 28.12.1999, page 1.
- Règlement 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17.07.2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement 820/97 du Conseil, JOCE n° L 204 du 11.08.2000, page 1.
- Règlement 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19.03.2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management et d'audit (EMAS), JOCE n° L 114 du 24.04.2001, page 1.
- Règlement 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22.05.2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, JOCE n° L 147 du 31.05.2001, page 1.
- Règlement 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30.05.2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE n° L 145 du 31.05.2001, page 43.

COMMISSION

- Règlement 207/93 de la Commission du 29.01.1993 établissant le contenu de l'annexe 6 du Règlement 2092/91 concernant le mode de production biologique des produits agricoles, JOCE n° L 25 du 02.02.1993, page 5.

- Règlement 468/94 de la Commission du 02.03.1994 modifiant l'annexe VI du Règlement 2092/91 du Conseil concernant le mode de production biologique, JOCE n° L 59 du 03.03.1994, page 1.
- Règlement 2515/94 de la Commission du 09.09.1994, modifiant le Règlement 1848/93 du Conseil fixant les modalités d'application du Règlement 2082/92 du Conseil relatif aux Attestations de spécificité des produits alimentaires et des denrées alimentaires, JOCE n° L 275 du 26.10.1994, page 1.
- Règlement 716/96 de la Commission du 19.04.1996 arrêtant des mesures de soutien exceptionnelles en faveur du marché de la viande bovine au Royaume-Uni, JOCE n° L 99 du 20.04.1996, page 14.
- Règlement 1044/96 de la Commission du 11.06.1996 modifiant le Règlement 773/96 portant mesures dérogeant aux Règlements 3665/87, 3719/88 et 1964/82 dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° L 139 du 12.06.1996, page 4.
- Règlement 1107/96 de la Commission du 12.06.1996 relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine au titre de la procédure prévue à l'article 17 du règlement 2081/92 du Conseil, JOCE n° L 148 du 21.06.1996, page 1.
- Règlement 1484/96 de la Commission du 26.07.1996 arrêtant des mesures de soutien exceptionnelles en faveur du marché de la viande bovine au Royaume-Uni en application de la Décision 96/385, JOCE n° L 188 du 27.07.1996, page 25.
- Règlement 730/1999 de la Commission du 07.04.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux carottes, JOCE n° L 93 du 08.04.1999, page 14.
- Règlement 864/1999 de la Commission du 26.04.1999 modifiant le règlement 194/97 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 108, du 27.05.1999, page 16.
- Règlement 1168/1999 de la Commission du 03.06.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux prunes, JOCE n° L 141 du 04.06.1999, page 5.
- Règlement 1455/1999 de la Commission du 01.07.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux poivrons, JOCE n° L 167 du 02.07.1999, page 22.
- Règlement 2335/1999 de la Commission du 03.11.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux pêches et aux nectarines, JOCE n° L 281 du 04.11.1999, page 11.
- Règlement 2377/1999 de la Commission du 09.11.1999 fixant la norme de commercialisation applicable aux asperges, JOCE n° L 287 du 10.11.1999, page 6.
- Règlement 50/2000 de la Commission du 10.01.2000 concernant l'étiquetage des denrées et ingrédients alimentaires concernant des additifs et arômes génétiquement modifiés ou produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, JOCE n° L 6 du 11.01.2000, page 15.
- Règlement 466/2001 de la Commission du 08.03.2001 portant fixation de teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 77 du 16.03.2001, page 1.
- Règlement 690/2001 de la Commission du 03.04.2001 relatif à des mesures spéciales de soutien dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° L 95 du 05.04.2001, page 8.
- Règlement 937/2001 de la Commission du 11.05.2001 concernant les autorisations de nouveaux additifs, de nouveaux usages d'additifs, de nouvelles préparations d'additifs, la

prorogation d'autorisations provisoires et l'autorisation décennales d'un additif dans l'alimentation des animaux, JOCE n° L 130 du 12.05.2001, page 25.

- Règlement 1358/2001 de la Commission du 04.07.2001 prévoyant des mesures spécifiques en matière de communication dans le secteur de la viande bovine, JOCE n° L 182 du 05.07.2001, page 34.

Directives

CONSEIL ET PARLEMENT EUROPEEN

- Directive du Conseil du 05.11.1963 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les agents conservateurs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° 161 du 27.01.1964, page 64.
- Directive 64/432 du Conseil du 26.06.1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine, JOCE n° L 121 du 29.07.1964, page 1977.
- Directive 64/433 du Conseil du 26.06.1964 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, JOCE n° L 121 du 29.07.1964, p. 2012.
- Directive 73/241 du Conseil du 24.07.1973 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 228 du 16.08.1973, page 23.
- Directive 73/377 du Conseil du 11.12.1973 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains sucres destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 356 du 27.12.1973, page 71.
- Directive 74/409 du Conseil du 22.07.1974 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant le miel, JOCE n° L 221 du 12.08.1974, page 10.
- Directive 76/118 du Conseil du 18.12.1975 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant certains laits de conserve partiellement ou totalement déshydratés destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 24 du 30.01.1976, page 49.
- Directive 77/376 du Conseil du 27.06.1977 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les extraits de café et les extraits de chicorée, JOCE n° L 172 du 12.07.1977, page 20.
- Directive 79/112 du Conseil du 18.12.1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard, JOCE n° L 33 du 08.02.1979, page 1.
- Directive 79/693 du Conseil du 24.07.1979 concernant les confitures, gelées et marmelades de fruits ainsi que la crème de marrons, JOCE n° L 205 du 13.08.1979, page 5.
- Directive 81/602 du Conseil du 31.07.1981 concernant l'interdiction de certaines substances à effet hormonal et des substances à effet thyrostatique, JOCE n° L 222 du 7.08.1981, page 32.
- Directive 83/189 du Conseil du 28.03.1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et de la réglementation technique, JOCE n° L 109 du 26.04.1983, page 8 ; modifiée par : Directive 94/10 du Parlement européen et du Conseil du 23.03.1994

portant deuxième modification substantielle de la Directive 83/189, JOCE n° L 100 du 19.04.1994, page 30.

- Directive 84/450 du Conseil du 10.09.1984 relative au rapprochement des législations des Etats membres relatives à la publicité trompeuse, JOCE n° L 250 du 19.09.1984, page 17.
- Directive 85/73 du Conseil du 29.01.1985 relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille, JOCE n° L 32 du 05.02.1985, page 14.
- Directive 85/337 du Conseil du 27.06.1985 concernant les incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JOCE n° L 175 du 05.07.1985, page 40.
- Directive 85/374 du Conseil du 25.07.1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCE n° L 210 du 07.08.1985, page 29.
- Directive 85/577 du Conseil du 20.12.1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux, JOCE n° L 372 du 31.12.1985, page 31.
- Directive 85/591 du Conseil du 20.12.1985 concernant l'introduction des modes de prélèvement d'échantillons et de méthodes d'analyses communautaires pour le contrôle des denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 372 du 31.12.1985, page 50.
- Directive 85/649 du Conseil du 31.12.1985 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, JOCE n° L 382 du 31.12.1985, page 228.
- Directive 86/362 du Conseil du 24.07.1986 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans les céréales, JOCE n° L 221 du 07.08.1986, page 37.
- Directive 87/102 du Conseil du 22.12.1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de crédit à la consommation, JOCE n° L 42 du 12.02.1987, page 48.
- Directive 88/146 du Conseil du 7.03.1988 interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales, JOCE n° L 70 du 16.03.1988, page 16.
- Directive 88/182 du Conseil du 22.03.1988 portant modification de la Directive 83/189 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE n° L 81 du 26.03.1988, page 75.
- Directive 88/299 du Conseil du 17.05.1988 relative aux échanges des animaux traités par certaines substances à effet hormonal et de leurs viandes visées à l'article 7 de la Directive 88/146, JOCE n° L 128 du 21.05.1988, page 36.
- Directive 88/344 du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les solvants d'extraction utilisés dans la fabrication des denrées alimentaires, JOCE n° L 157 du 24.06.1988, page 28.
- Directive 89/107 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans des denrées alimentaires, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 27.
- Directive 89/108 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 34.

- Directive 89/109 du Conseil du 21.12.1988 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, JOCE n° L 40 du 11.02.1989, page 38.
- Directive 89/336 du Conseil du 14.06.1989 relative à l'identification des lots des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 21.
- Directive 89/397 du Conseil du 14.06.1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 23.
- Directives 89/398 du Conseil du 03.05.1989 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les denrées alimentaires destinées à une alimentation particulières, JOCE n° L 186 du 30.06.1989, page 27.
- Directive 89/608 du Conseil du 21.11.1989 relative à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des législations vétérinaires, JOCE n° L 351 du 02.12.1989, page 34.
- Directive 89/662 du Conseil du 11.12.1989 relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 395 du 30.12.1989, page 13.
- Directive 90/220 du Conseil du 23.04.1990 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 08.05.1990, page 15.
- Directive 90/425 du Conseil du 26.06.1990 relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 224 du 18.08.1990, page 29.
- Directive 90/496 du Conseil du 24.09.1990 relative à l'étiquetage nutritionnel des denrées alimentaires, JOCE n° L 276 du 06.10.1990, page 40.
- Directive 90/642 du Conseil du 27.11.1990 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur et dans certains produits d'origine végétale, y compris les fruits et légumes, JOCE n° L 350 du 14.12.1990, page 71.
- Directive 91/683 du Conseil du 19.12.1991 modifiant la Directive 77/93 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les Etats membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux, JOCE n° L 376 du 31.12.1991, page 29.
- Directive 92/59 du Conseil du 29.06.1992 relative à la sécurité générale des produits, JOCE n° L 228 du 11.08.1992, page 24.
- Directive 92/102 du Conseil du 27.11.1992 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux, JOCE n° L 355 du 05.12.1992, page 32.
- Directive 92/117 du Conseil du 17.12.1992 concernant les mesures de protection contre certaines zoonoses et certains agents zoonotiques chez les animaux et dans les produits d'origine animale, en vue de prévenir les foyers d'infection et d'intoxication dus à des denrées alimentaires, JOCE n° L 62 du 15.03.1993, page 38.
- Directive 93/5 du Conseil du 25.02.1993 concernant l'assistance des Etats membres à la Commission et leur coopération en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires, JOCE n° L 52 du 04.03.1993, page 18.
- Directive 93/43 du Conseil du 14.06.1993 relative à l'hygiène des denrées alimentaires, JOCE n° L 175 du 19.07.1993, page 1.

- Directive 93/77 du Conseil du 21.09.1993 relative aux jus de fruits, JOCE n° L 244 du 30.09.1993, page 23.
- Directive 93/99 du Conseil du 29.10.1993 relative aux mesures additionnelles concernant le contrôle officiel des denrées alimentaires, JOCE n° L 290 du 24.11.1993, page 14.
- Directive 94/34 du Parlement européen et du Conseil du 30.06.1994 modifiant la directive 89/107 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, JOCE n° L 237 du 10.09.1994, page 1.
- Directive 94/35 du Parlement européen et du Conseil du 30.06.1994 concernant les édulcorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 237 du 10.09.1994, page 3.
- Directive 94/36 du Parlement européen et du Conseil du 30.06.1994 concernant les colorants destinés à être employés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 237 du 10.09.1994, page 13.
- Directive 94/65 du Conseil du 14.12.1994 établissant les exigences applicables à la production et à la mise sur le marché de viandes hachées et de préparations de viandes, JOCE n° L 368 du 31.12.1994, page 10.
- Directive 95/2 du Parlement européen et du Conseil du 20.02.1995 concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, JOCE n° L 61 du 18.03.1995, page 1.
- Directive 95/53 du Conseil du 25.10.1995 fixant les compétences relatives à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale, JOCE n° L 265 du 08.11.1995, page 17.
- Directive 96/22 du Conseil du 29.04.1998 concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et de substances β -agonistes dans les spéculations animales et abrogeant les Directives 81/602, 88/146 et 88/299, JOCE n° L 125 du 23.05.1996, page 3.
- Directive 96/23 du Conseil du 29.04.1996 relative aux mesures de contrôle à mettre en œuvre à l'égard de certaines substances et de leurs résidus dans les animaux vivants et leurs produits et abrogeant les Directives 85/358 et 86/469 et les décisions 89/187 et 91/664, JOCE n° L 125 du 23.05.1996, page 10.
- Directive 97/78 du Conseil du 18.12.1997 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, JOCE n° L 24 du 30.01.1998, page 9.
- Directive 98/6 du Parlement européen et du Conseil du 16.02.1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs, JOCE n° L 80 du 18.03.1998, page 27.
- Directive 98/27 du Parlement européen et du Conseil du 19.05.1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, JOCE n° L 166 du 11.06.1998, page 51.
- Directive 98/34 du Parlement européen et du Conseil du 22.06.1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, JOCE L 204 du 21.07.1998, page 37.

- Directive 1999/2 du Parlement européen et du Conseil du 22.02.1999 relative au rapprochement des législations des Etats membres sur les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation, JOCE n° L 66 du 13.03.1999, page 16.
- Directive 1999/3 du Parlement européen et du Conseil du 22.02.1999 établissant une liste communautaire de denrées et ingrédients alimentaires pouvant être traités par ionisation, JOCE n° L 66 du 13.03.1999, page 24.
- Directive 2000/36 du Parlement européen et du Conseil du 23.06.2000 relative aux produits de cacao et de chocolat destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 197 du 03.08.2000, page 19.
- Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil du 12.03.2001 relative à la dissémination volontaire d'organisme génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220, JOCE n° L 106 du 17.04.2001, page 1.

COMMISSION

- Directive 70/50 de la Commission du 22.12.1969 portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE, JOCE n° L 13 du 19.01.1970, page 29.
- Directive 92/1 de la Commission du 13.01.1992 relative au contrôle des températures dans les moyens de transport et les locaux d'entreposage et de stockage des aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 34 du 11.02.1992, page 28.
- Directive 92/2 de la Commission du 13.02.1992 portant fixation des modalités relatives au prélèvement d'échantillons et de méthodes d'analyses communautaires pour le contrôle des températures des aliments surgelés destinés à l'alimentation humaine, JOCE n° L 34 du 11.02.1992, page 30.
- Directive 92/87 de la Commission du 26.09.1992 établissant une liste non exclusive des principaux ingrédients normalement utilisés et commercialisés pour la préparation d'aliments composés destinés à des animaux autres que les animaux familiers, JOCE n° L 319 du 04.11.1992, page 19.
- Directive 93/45 de la Commission du 17.06.1993 relative à la fabrication de nectars sans addition de sucres ou de miel, JOCE n° L 159 du 1.07.1993, page 133.
- Directive 95/31 de la Commission du 05.07.1995 établissant des critères de pureté spécifiques pour les édulcorants pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 178 du 28.07.1995, page 1.
- Directive 95/42 de la Commission du 19.07.1995 modifiant la Directive 79/112 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage des denrées alimentaires, JOCE n° L 182 du 02.08.1995, page 20.
- Directive 95/45 de la Commission du 26.07.1995 établissant des critères de pureté spécifiques pour les colorants pouvant être utilisés dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 226 du 22.09.1995, page 1.
- Directive 96/11 de la Commission du 05.03.1996 portant modification de la Directive 90/128 concernant les matériaux et objets en matière plastique destinées à entrer en contact avec les denrées alimentaires, JOCE n° L 61 du 12.03.1996, page 26.

- Directive 96/77 de la Commission du 02.12.1996 portant établissement de critères de pureté spécifiques pour les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants, JOCE n° L 339 du 30.12.1996, page 1.
- Directive 1999/10 de la Commission du 08.03.1999 prévoyant des dérogations aux dispositions de l'article 7 de la Directive 79/112 du Conseil en ce qui concerne l'étiquetage des denrées alimentaires, JOCE n° L 69 du 16.03.1999, page 22.
- Directive 2001/22 de la Commission du 08.03.2001 portant fixation de modes de prélèvement d'échantillons et de méthodes d'analyse pour le contrôle officiel des teneurs en plomb, cadmium, mercure et 3-MCPD dans les denrées alimentaires, JOCE n° L 77 du 16.03.2001, page 14.

Décisions

CONSEIL ET PARLEMENT EUROPEEN

- Décision 69/414 du Conseil du 13.11.1969 instituant un Comité permanent des denrées alimentaires, JOCE n° L 291 du 19.11.1969, page 9.
- Décision 84/133 du Conseil du 2.03.1984 instaurant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation, JOCE n° L 70 du 13.03.1984, page 16.
- Décision 87/373 du Conseil du 13.07.1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° L 197 du 18.07.1987, page 33.
- Décision 89/45 du Conseil du 21.12.1988 concernant un système communautaire d'échange rapide d'information sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation, JOCE n° L 17 du 21.01.1989, page 51.
- Décision 90/218 du Conseil du 25.04.1990 relative à la mise sur le marché et à l'administration de la somatotropine bovine, JOCE n° L 116 du 08.05.1990, page 27.
- Décision du Conseil du 21.09.1992 autorisant la Commission à négocier des accords entre la Communauté et certains pays tiers sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, Bull. CE 9/1992, point 1.3.62.
- Décision 92/481 du Conseil du 22.09.1992 concernant l'adoption d'un plan d'action pour l'échange, entre les administrations des Etats membres, de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du Marché intérieur, JOCE n° L 286 du 01.10.1992, page 65.
- Décision 93/311 du Conseil du 20.12.1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 43.
- Décision 93/580 du Conseil du 25.10.1993 relative au système communautaire d'échange d'informations pour certains produits qui risquent de compromettre la santé ou la sécurité des consommateurs, JOCE n° L 278 du 11.11.1993, page 64.
- Décision 93/731 du Conseil du 20.12.1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JOCE n° L 340 du 31.12.1993, page 43.
- Décision 94/800 du Conseil du 22.12.1994 relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences,

des accords multilatéraux du cycle de l'Uruguay – 1986-1994, JOCE n° L 336 du 23.12.1994, page 1.

- Décision 95/3052 du Parlement européen et du Conseil du 13.12.1995 établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, JOCE n° L 321 du 30.12.1995, page 1.
- Décision 645/96 du Parlement européen et du Conseil du 29.03.1996 adoptant un Programme d'action communautaire de promotion, d'information, d'éducation et de formation en matière de santé dans le cadre de l'action dans le domaine de la santé publique – 1996-2000, JOCE n° L 95 du 16.04.1996, page 1.
- Décision 97/132 du Conseil du 17.12.1996 concernant la conclusion de l'Accord entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Zélande relatif aux mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 57 du 26.02.1997, page 4.
- Décision 97/292 du Parlement européen et du Conseil du 19.12.1996 relative au maintien de législations concernant l'interdiction frappant l'utilisation de certains additifs dans la production de certaines denrées alimentaires spécifiques, JOCE L 48 du 19.02.1997, page 13.
- Décision 97/872 du Conseil du 16.12.1997 concernant le programme d'action pour la promotion des organisations non gouvernementales européennes ayant pour but principal la défense de l'environnement, JOCE n° L 354 du 30.12.1997, page 25.
- Décision 98/256 du Conseil du 16.03.1998 concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, modifiant la décision 94/474 et abrogeant la décision 96/239, JOCE n° L 113 du 15.04.1998, page 33.
- Décision 98/258 du Conseil du 16.03.1998 relative à la conclusion de l'Accord entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 118 du 21.04.1998, page 1.
- Décision 98/508 du Conseil du 18.06.1998 relative à la conclusion d'un Accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, de certificats et de marquages entre la Communauté européenne et l'Australie, JOCE n° L 229 du 17.08.1998, page 1.
- Décision 98/509 du Conseil du 18.06.1998 relative à la conclusion d'un Accord de reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité entre la Communauté européenne et la Nouvelle-Zélande, JOCE n° L 229 du 17.08.1998, page 61.
- Décision 98/1496 du Parlement européen et du Conseil du 22.06.1998 établissant un programme d'action pour l'amélioration de la sensibilisation des professions juridiques au droit communautaire – *Action Robert Schuman*, JOCE n° L 196 du 14.07.1998, page 24.
- Décision 98/489 du Conseil du 06.07.1998 sur la conclusion de l'Accord international sur le cacao au nom de la Communauté, JOCE n° L 220 du 07.08.1998, page 1.
- Décision 98/566 du Conseil du 20.07.1998 relative à la conclusion d'un Accord de reconnaissance mutuelle entre la Communauté européenne et le Canada, JOCE n° L 280 du 16.10.1998, page 1.
- Décision 98/653 de la Commission du 18.11.1998 concernant certaines mesures d'urgence rendues nécessaires par les cas d'ESB apparus au Portugal, JOCE n° L 311 du 20.11.1998, page 23.

- Décision 1999/78 du Conseil du 22.06.1998 relative à la conclusion d'un Accord de reconnaissance mutuelle entre la Communauté et les Etats-Unis, JOCE n° L 31 du 04.02.1999, page 1.
- Décision 1999/201 du Conseil du 14.12.1998 relative à la conclusion de l'Accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, JOCE n° L 71 du 18.03.1999, page 1.
- Décision 283/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25.01.1999 établissant un cadre général pour les activités communautaires en faveur des consommateurs, JOCE n° L 34 du 09.02.1999, page 1.
- Décision 1999/468 du Conseil du 28.06.1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, JOCE n° L 184 du 17.07.1999, page 23.
- Décision 1999/534 du Conseil du 19.07.1999 concernant les mesures applicables au traitement de certains déchets animaux aux fins de la protection contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la Décision 97/735 de la Commission, JOCE n° L 204 du 04.08.1999, page 37.
- Décision 1999/879 du Conseil du 17.12.1999 concernant la mise sur le marché et l'administration de la somatotropine bovine et abrogeant la Décision 90/218, JOCE n° L 331 du 23.12.1999, page 71.
- Décision 2000/508 du Conseil et du Parlement européen du 14.02.2000 relative au programme *Culture 2000* – 2000-2004, JOCE n° L 63 du 10.03.2000, page 1.
- Décision 2000/766 du Conseil du 04.12.2000 relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de certaines protéines animales dans l'alimentation des animaux, JOCE n° L 306 du 07.12.2000, page 32.
- Décision 2001/204 du Conseil du 08.03.2001 complétant la Directive 90/219 en ce qui concerne les critères permettant d'établir l'innocuité pour la santé humaine et l'environnement de types de micro-organismes génétiquement modifiés, JOCE n° L 73 du 15.03.2001, page 32.
- Décision 2001/320 du Conseil du 09.04.2001 sur la communication au public de certaines catégories de documents du Conseil, JOCE n° L 111 du 20.04.2001, page 29.

COMMISSION

- Décision 89/469 de la Commission du 28.07.1989 relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni, JOCE n° L 225 du 03.08.1989, page 51.
- Décision 90/135 de la Commission du 06.03.1990 portant deuxième modification de la directive 82/894 du Conseil concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté et modifiant temporairement la fréquence de la notification concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 76 du 22.03.1990, page 23.
- Décision 90/200 de la Commission du 09.04.1990 établissant des exigences supplémentaires pour certains tissus et organes en ce qui concerne l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 105 du 25.04.1990, page 24.

- Décision 90/261 de la Commission du 08.06.1990 portant modification de la Décision 89/469 relative à certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine au Royaume-Uni et de la Décision 90/200 établissant des exigences supplémentaires pour certains tissus et organes en ce qui concerne l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 146 du 09.06.1990, page 29.
- Décision 93/53 de la Commission du 21.12.1992 relative à l'institution d'un comité scientifique des Appellations d'Origine, Indications Géographiques et Attestations de spécificité, JOCE n° L 13 du 21.01.1993, page 16.
- Décision 94/90 de la Commission du 08.02.1994 relative à l'accès du public aux documents de la Commission, JOCE n° L 46 du 18.02.1994, page 60.
- Décision 94/381 de la Commission du 27.06.1994 concernant certaines mesures de protection relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine et à l'alimentation à base de protéines dérivées de mammifères, JOCE n° L 172 du 07.07.1994, page 23.
- Décision 94/474 de la Commission du 27.07.1994 concernant certaines mesures de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine et abrogeant les Décisions 89/469 et 90/200, JOCE n° L 194 du 29.07.1994, page 96.
- Décision 95/28 de la Commission du 10.02.1995 fixant les domaines prioritaires pour le plan d'action pour l'échange, entre les administrations des Etats membres, de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du Marché intérieur faisant l'objet de la Décision n° 92/481 – Programme *Karolus*, JOCE n° L 37 du 17.02.1995, page 39.
- Décision 95/260 de la Commission du 13.06.1995 portant création d'un comité des consommateurs, JOCE n° L 162 du 13.07.1995, page 37.
- Décision 95/273 de la Commission du 6.07.1995 relative à l'institution d'un comité scientifique de l'alimentation humaine, JOCE n° L 167 du 18.07.1995, page 22.
- Décision 95/492 de la Commission du 15.11.1995 modifiant la Décision 94/652 établissant l'inventaire et fixant la répartition des tâches à entreprendre dans le cadre de la coopération des Etats membres en matière d'examen scientifique des questions relatives aux denrées alimentaires, JOCE n° L 282 du 24.11.1995, page 25.
- Décision 96/233 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.
- Décision 96/239 de la Commission du 27.03.1996 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 78 du 28.03.1996, page 47.
- Décision 96/281 de la Commission du 03.04.1996 concernant la mise sur le marché de fèves de soja génétiquement modifiées pour améliorer la résistance à l'herbicide glyphosate, JOCE n° L 107 du 30.04.1996, page 10.
- Décision 96/362 de la Commission du 11.06.1996 modifiant la Décision 96/239 relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 139 du 12.06.1996, page 17.
- Décision 96/385 de la Commission du 24.06.1996 approuvant le plan de contrôle et d'éradication de l'ESB au Royaume-Uni, JOCE, n° L 151 du 26.06.1996, page 39.
- Décision 96/449 de la Commission du 18.07.1996 relative à l'agrément des systèmes de traitement thermique de remplacement pour la transformation de déchets animaux au regard de l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 184 du 24.07.1996, page 43.

- Décision 96/742 de la Commission du 02.12.1996 établissant une liste des postes d'inspection frontaliers agréés pour les contrôles vétérinaires sur les produits et animaux en provenance des pays tiers, définissant les modalités des contrôles à effectuer par les experts vétérinaires de la Commission, JOCE n° L 338 du 28.12.1996, page 91.
- Décision 97/281 de la Commission du 23.01.1997 concernant la mise sur le marché de maïs génétiquement modifié ayant subi la modification combinée lui assurant les propriétés insecticides conférées par le gène Bt-endotoxine et une meilleure tolérance à l'herbicide glufosinate-ammonium, JOCE n° L 31 du 01.02.1997, page 69.
- Décision de la Commission du 12.02.1997 portant organisation de ses services dans le domaine de la protection de la santé humaine alimentaire, Bull. UE 1/2-1997, point 1.2.225.
- Décision 97/404 de la Commission du 10.06.1997 instituant un comité scientifique directeur, JOCE n° L 169 du 27.06.1997, page 85.
- Décision 97/579 de la Commission du 23.07.1997 instituant des comités scientifiques dans le domaine de la santé des consommateurs et de la sûreté alimentaire, JOCE n° L 237 du 28.08.1997, page 18.
- Décision 97/735 de la Commission du 21.10.1997 relative à des mesures de protection en ce qui concerne les échanges de certains types de déchets animaux de mammifères, JOCE n° L 294 du 28.10.1997, page 7.
- Décision 98/138 de la Commission du 04.02.1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission dans les Etats membre, JOCE n° L 38 du 12.02.1998, page 10.
- Décision 98/139 de la Commission du 04.02.1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission dans les Etats membres, JOCE n° L 38 du 12.02.1998, page 10.
- Décision 98/140 de la Commission du 04.02.1998 fixant certaines modalités relatives aux contrôles sur place dans le domaine vétérinaire effectués par des experts de la Commission dans les pays tiers, JOCE n° L 38 du 12.02.1998, page 14.
- Décision 98/235 de la Commission du 11.03.1998 relative au fonctionnement des comités consultatifs dans le domaine de la Politique Agricole Commune, JOCE n° L 88 du 24.03.1998, page 59.
- Décision 98/470 de la Commission du 09.07.1998 portant modalités d'application de la Directive 89/662 du Conseil en ce qui concerne les informations essentielles relatives aux contrôles vétérinaires, JOCE n° L 208 du 24.07.1998, page 54.
- Décision 98/692 de la Commission du 25.11.1998, modifiant la décision 98/256 concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, JOCE n° L 328 du 04.12.1998, page 28.
- Décision 1999/363 de la Commission du 03.06.1999 concernant des mesures de protection contre la contamination par la dioxine de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ou animale, JOCE n° L 141 du 04.06.1999, page 24.
- Décision 1999/514 de la Commission du 23.07.1999 fixant la date à laquelle l'expédition à partir du Royaume-Uni de produits bovins dans le cadre du régime d'exportation sur la base de la date peut commercer au titre de l'article 6, paragraphe 5, de la Décision 98/256 du Conseil, JOCE n° L 195 du 28.07.1999, page 42.

- Décision 1999/702 de la Commission du 14.10.1999 relative à la liste des programmes de contrôle visant à la prévention des zoonoses pouvant bénéficier d'une participation financière de la Communauté en 2000, JOCE n° L 276 du 27.10.1999, page 19.
- Décision 2000/5 de la Commission du 30.11.1999 portant approbation des programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales présentés par les Etats membres pour 2000, JOCE n° L 3 du 06.01.2000, page 23.
- Décision 2000/50 de la Commission du 17.12.1999 concernant les exigences minimales pour l'inspection des exploitations d'élevage, JOCE n° L 19 du 25.01.2000, page 51.
- Décision 2000/287 de la Commission du 27.03.2000 identifiant les unités du réseau informatisé ANIMO et en fixant la liste et abrogeant la Décision 1999/717, JOCE n° L 98 du 19.04.2000, page 12.
- Décision 2000/293 de la Commission du 06.04.2000 concernant l'aide financière de la Communauté au fonctionnement de certains laboratoires communs de référence dans les domaines de la santé animale et des animaux vivants, JOCE n° L 95 du 15.04.2000, page 40.
- Décision 2000/322 de la Commission du 13.04.2000 établissant les prescriptions communes applicables aux rapports concernant les programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales pouvant bénéficier d'une participation financière de la Communauté, JOCE n° L 111 du 09.05.2000, page 19.
- Décision 2000/323 de la Commission du 04.05.2000 portant création d'un comité des consommateurs, JOCE n° L 111 du 09.05.2000, page 30.
- Décision 2000/351 de la Commission du 03.05.2000 relative à la procédure de désignation d'un nouveau centre serveur commun au système informatique vétérinaire intégré, JOCE n° L 124 du 25.05.2000, page 61.
- Décision 2000/418 de la Commission du 29.06.2000 réglementant l'utilisation des matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la Décision 94/474, JOCE n° L 158 du 30.06.2000, page 76.
- Décision 2000/490 de la Commission du 24.07.2000 prévoyant un système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine au Danemark, JOCE n° L 197 du 03.08.2000, page 57.
- Décision 2000/764 de la Commission du 29.11.2000 relative au dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine chez les bovins et modifiant la Décision 98/271 relative à la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles, JOCE n° L 305 du 06.12.2000, page 35.
- Décision 2001/2 de la Commission du 27.12.2000 relative à l'utilisation des matériels présentant des risques spécifiques (MRS) au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles, JOCE n° L 1 du 04.01.2001, page 21.
- Décision 2001/9 de la Commission du 29.12.2000 relative aux mesures de contrôle requises pour la mise en œuvre de la Décision 2000/766/CE du Conseil relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de certaines protéines animales dans l'alimentation des animaux, JOCE n° L 2 du 05.01.2001, page 32.
- Décision 2001/25 de la Commission du 27.12.2000 relative à la composition des aliments destinés aux animaux, JOCE n° L 6 du 11.01.2001, page 16.
- Décision 2001/189 de la Commission du 28.02.2001 concernant l'utilisation d'un système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine en Allemagne, JOCE n° L 67 du 09.03.2001, page 87.

- Décision 2001/233 de la Commission du 14.03.2001 modifiant la Décision 2000/418 en ce qui concerne les viandes séparées mécaniquement et la colonne vertébrale des bovins, JOCE n° L 84 du 23.03.2001, page 59.
- Décision 2001/399 de la Commission du 07.05.2001 reconnaissant le caractère pleinement opérationnel de la base de données française relative aux bovins, JOCE n° L 140 du 24.05.2001, page 69.

Recommandations de la Commission

- Recommandation de la Commission du 17.04.1996 concernant le *programme coordonné pour le contrôle officiel des denrées alimentaires pour 1996*, JOCE n° L 109 du 03.05.1996, page 24.
- Recommandation de la Commission du 02.02.1998 concernant un *programme coordonné pour le contrôle officiel des denrées alimentaires pour 1998*, JOCE n° L 36 du 10.02.1998, page 10.
- Recommandation 98/257 de la Commission du 30.03.1998 concernant les principes applicables aux *organes responsables pour la résolution des litiges de consommation*, JOCE n° L 115 du 17.04.1998, page 31.
- Recommandation de la Commission du 22.12.1998 concernant un *programme coordonné pour le contrôle officiel des denrées alimentaires pour 1999*, JOCE n° L 7 du 13.01.1999, page 34.
- Recommandation 2001/310 de la Commission du 04.04.2001 relative aux *principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation*, JOCE n° L 109 du 19.04.2001, page 56.
- Recommandation 2001/337 de la Commission du 18.04.2001 relative à un *programme coordonné pour le contrôle officiel des denrées alimentaires pour 2001*, JOCE n° L 120 du 28.04.2001, page 41.
- Recommandation de la Commission du 05.06.2001 sur le *programme coordonné d'inspection de l'alimentation des animaux pour l'année 2001*, JOCE n° L 161 du 16.06.2001, page 42.

1.4 - ACTES HORS NOMENCLATURE

Résolutions du Conseil

- Résolution du Conseil du 28.05.1969 établissant un *programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres*, JOCE n° C 76 du 17.06.1969, page 5.
- Résolution du Conseil du 14.04.1975 concernant un *programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 1.

- Résolution du Conseil du 19.04.1981 concernant *un deuxième programme de la Communauté européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 133 du 03.06.1981, page 1.
- Résolution du Conseil du 07.05.1985 concernant *une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation*, JOCE n° C 136 du 04.06.1985, page 1.
- Résolution du Conseil du 09.11.1989 sur *les priorités futures pour la relance de la politique de protection des consommateurs*, JOCE n° C 294 du 22.11.1989, page 1.
- Résolution du Conseil du 21.12.1989 relative à une *approche globale en matière d'évaluation de la conformité*, JOCE n° C 10 du 16.01.1990, page 1.
- Résolution du Conseil du 18.06.1992 concernant *le rôle de la normalisation européenne dans le cadre de l'économie européenne*, JOCE n° C 173 du 09.07.1992, page 1.
- Résolution du Conseil du 07.12.1992 sur *les moyens d'assurer le bon fonctionnement du Marché intérieur*, JOCE n° C 334 du 18.12.1992, page 1.
- Résolution du Conseil du 05.04.1993 sur *les mesures futures en matière d'étiquetage des produits dans l'intérêt des consommateurs*, JOCE n° C 110 du 20.04.1993, page 1.
- Résolution du Conseil du 08.06.1993 relative à *la qualité rédactionnelle de la législation communautaire*, JOCE n° C 166 du 17.06.1993, page 1.
- Résolution du Conseil du 29.06.1995 sur *l'application uniforme et efficace du droit communautaire et sur les sanctions applicables aux violations de ce droit dans le domaine du Marché intérieur*, JOCE n° C 188 du 22.07.1995, page 1.
- Résolution du Conseil du 09.11.1995 concernant *les produits présentés comme bénéfiques pour la santé*, Communiqué à la presse, 11175/95 (Presse 310-G).
- Résolution du Conseil du 20.12.1995 relative à *l'intégration dans les politiques communautaires des exigences en matière de protection de la santé*, JOCE n° C 350 du 30.12.1995, page 2.
- Résolution du Conseil du 25.06.1996 sur *les mesures à mettre en œuvre dans le cadre de la politique vétérinaire*, JOCE n° C 203 du 13.07.1996, page 1.
- Résolution du Conseil du 08.06.1999 concernant la résistance aux antibiotiques « *Une stratégie contre la menace microbiologique* », JOCE n° C 195 du 13.07.1999, page 1.
- Résolution du Conseil du 08.06.1999 concernant *l'action communautaire future dans le domaine de la santé publique*, JOCE n° C 200 du 15.07.1999, page 1.
- Résolution du Conseil du 28.10.1999 relative à la *reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du Plan d'action pour le Marché intérieur*, Communiqué de Presse 12122/99 (Presse 319-G), p. 14 ; Bull. 10/1999, point 1.3.18.
- Résolution du Conseil du 25.05.2000 relative à un *réseau au niveau communautaire d'organes nationaux chargés du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation*, JOCE n° C 155 du 06.06.2000, page 1.

Actes atypiques

- Accord interinstitutionnel du 25.10.1993 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur *les procédures pour la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, A. Tizzano, D. Vignes (sous la direction de), *Code de l'Union européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 914 pages, p. 511.

- Code de conduite commun 93/730/CE du 06.12.1993 concernant *l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil*, JOCE n° C 340 du 31.12.1993, page 41.
- *Modus vivendi* conclu le 20.12.1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission concernant les *mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'[ex]-article 189 B du traité CE*, JOCE n° C 102 du 04.04.1996, page 1.
- Accord interinstitutionnel – Parlement européen, Conseil, Commission du 20.12.1994 sur la *méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs*, JOCE n° C 102 du 04.04.1996, page 2.
- Accord interinstitutionnel – Parlement européen, Conseil, Commission du 22.12.1998 sur les *lignes directrices communes relatives à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire*, JOCE n° C 73 du 17.03.1999, page 1.

1.5 - ACTES DE PROCEDURE

Propositions rédigées par la Commission

PROPOSITIONS DE REGLEMENTS

- Proposition de Règlement du Conseil concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires présentée par la Commission le 06.12.1989, JOCE n° C 4 du 09.01.1990, page 4.
- Proposition de Règlement du Conseil sur les Attestations de spécificité des denrées alimentaires, SEC (90) 2414 final du 21.01.1991.
- Proposition de Règlement du Conseil sur les Indications Géographiques Protégées et Appellations d'Origine Protégées, SEC (90) 2415 final du 21.01.1991.
- Proposition modifiée de Règlement du Conseil relative à la protection des Indications Géographiques et Appellations d'Origine des produits agricoles et denrées alimentaires, JOCE n° C 69 du 18.03.1992, page 15.
- Proposition modifiée du Règlement du Conseil relative aux Attestations de spécificité, JOCE n° C 71 du 20.03.1992, page 14.
- Proposition de Règlement du Conseil portant sur l'enregistrement des Appellations d'Origine Protégées et des Indications Géographiques Protégées selon l'article 17 du Règlement 2081/92, COM (96) 48 final du 06.03.1996.
- Proposition de Règlement du Conseil établissant un Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire, COM (96) 223 final du 29.05.1996.
- Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, COM (97) 103 final du 07.03.1997.
- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le Règlement 820/97, COM (1999) 487 final du 13.10.1999.

- Proposition de Règlement du Conseil prévoyant les règles générales d'un système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine, COM (1999) 664 final du 17.12.1999.
- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents de Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM (2000) 30 final/2 du 21.02.2000.
- Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM (2001) 299 final du 05.06.2001.
- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, COM (2001) 425 final du 25.07.2001.
- Proposition de Règlement du Conseil modifiant la Directive 70/524 du Conseil concernant les additifs dans l'alimentation des animaux quant au retrait de l'autorisation de certains additifs, COM (2001) 450 final du 25.07.2001.
- Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur le contrôle des salmonelles et d'autres agents zoonotiques présents dans la chaîne alimentaire, et modifiant les Directives 64/432, 72/462 et 90/539 du Conseil, COM (2001) 452 final du 01.08.2001.
- Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, COM (2001) 475 final du 07.08.2001.

PROPOSITIONS DE DIRECTIVES

- Proposition de Directive relative au rapprochement des dispositions en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, COM (76) 372 final, JOCE n° L 241/9 du 14.10.1976, page 9.
- Proposition de Directive du Conseil concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux additifs pouvant être employés dans les denrées destinées à l'alimentation humaine, COM (86) 87 final du 14.04.1986.
- Proposition de Directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCE n° C 337 du 7.11.1997, page 54.
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard (version codifiée), COM (1999) 113 du 14.04.1999.
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 79/373 concernant la commercialisation des aliments composés pour les animaux, COM (1999) 744 final du 07.01.2000.
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les compléments alimentaires, COM (2000) 222 final du 08.05.2000.

- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, JOCE n° C 337 du 28.11.2000, page 163.
- Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales, COM (2001) 131 final du 06.03.2001.
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM (2001) 139 final du 13.03.2001.
- Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant les compléments alimentaires, COM (2001) 159 final du 19.03.2001.
- Proposition modifiée de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale, COM (2001) 303 final du 06.06.2001.
- Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil sur la surveillance des zoonoses et des agents zoonotiques, modifiant la Décision 90/424 du Conseil et abrogeant la Directive 92/117 du Conseil, COM (2001) 452 du 01.08.2001, p. 23.

PROPOSITIONS DE DECISION

- Proposition de Décision du Parlement Européen et du Conseil relative au maintien de législations nationales concernant l'interdiction frappant l'utilisation de certains additifs dans la production de certaines denrées alimentaires, JOCE n° C 134 du 01.06.1995, page 20.
- Proposition modifiée de Décision du Parlement Européen et du Conseil relative au maintien de législations nationales concernant l'interdiction frappant l'utilisation de certains additifs dans la production de certaines denrées alimentaires, COM (96) 50 final du 06.05.1996.
- Proposition de Décision du Conseil invitant la République d'Autriche à renoncer à l'adoption de son projet d'ordonnance concernant l'étiquetage des denrées alimentaires produites par génie génétique, COM (96) 683 final du 13.12.1996.
- Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la Décision 92/481 du 22.09.1992 portant adoption d'un plan d'action pour l'échange entre administration des Etats membres de fonctionnaires nationaux chargés de la mise en œuvre de la législation communautaire nécessaire à la réalisation du Marché intérieur, COM (97) 393 final du 24.07.1997.
- Proposition de Décision du Conseil relative à l'interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques au regard des encéphalopathies spongiformes transmissibles, COM (97) 419 final du 17.07.1997.
- Proposition de Décision du Conseil relative à la conclusion de l'Accord entre les Etats-Unis et la Communauté européenne relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux, COM (97) 566 final du 12.11.1997.
- Proposition de Décision du Conseil relative à la signature par la Communauté européenne de la convention de la CEE/NU sur l'accès à l'information, la participation du public et

l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement, COM (1998) 344 final du 02.06.1998.

- Proposition de Décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, COM (1998) 380 final du 24.06.1998
- Proposal for a Council Decision on the accession of the european Community to the Codex alimentarius commission, COM (2001) 287 final du 30.05.2001.
- Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique – 2001-2006, COM (2001) 302 final du 01.06.2001
- Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement, COM (2001) 337 final du 22.06.2001.

Activités du Parlement européen

RESOLUTIONS DU PARLEMENT EUROPEEN

- Résolution du Parlement européen relative aux *procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé*, JOCE n° C 108 du 19.10.1968, page 37.
- Résolution du Parlement européen sur la *responsabilité de la CJCE en matière d'application uniforme du droit communautaire dans les Etats membres*, JOCE n° C 287 du 09.11.1981, page 47.
- Résolution du Parlement européen du 13.04.1987 sur *l'achèvement du Marché intérieur des denrées alimentaires*, PEdoc. A2-195/86, JOCE n° C 99 de 1987, page 45.
- Résolution du Parlement européen du 14.12.1988 sur *la sécurité des consommateurs dans le cadre de la nouvelle approche de la Communauté européenne en matière d'harmonisation technique et de normalisation*, PEdoc. A2-267/88, JOCE n° C 12 du 16.01.1989, page 72.
- Résolution du Parlement européen portant adoption de *la déclaration des droits et libertés fondamentaux*, PEdoc. A2-3/89, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 51.
- Résolution du Parlement européen sur *le refus des Etats-Unis d'Amérique de se conformer aux législations communautaires en matières d'abattoirs et d'hormones et sur les conséquences de ce refus*, PEdoc. A2-16/89, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, p. 356.
- Résolution du Parlement européen du 14.04.1989 sur *l'industrie alimentaire*, PEdoc. A2-17/89, JOCE n° C 120 du 16.05.1989, page 344.
- Résolution du Parlement européen du 26.04.1989 sur *la protection des consommateurs et le Marché intérieur – 1992*, PEdoc. A2-115/89, JOCE n° C 158 du 26.06.1989, page 321.
- Résolution du Parlement européen du 11.06.1991 sur *la qualité sanitaire des aliments*, PEdoc. B3-598/91, JOCE n° C 183 du 15.07.1991, page 52.
- Résolution du Parlement européen du 11.07.1991 en matière de *normalisation, de certification et d'essais*, JOCE n° C 240 du 16.09.1991, page 208.
- Résolution du Parlement européen du 11.03.1992 sur *les normes de protection des consommateurs et de santé publique dans la perspective de la réalisation du Marché intérieur*, PEdoc. A3-60/92, JOCE n° C 94 du 13.04.1992, page 217.

- Résolution du Parlement européen du 17.12.1992 sur *les commissions parlementaires d'enquête*, JOCE n° C 21 du 25.01.1993, page 147.
- Résolution du Parlement européen du 19.01.1993 sur *l'application du principe de subsidiarité à la politique de l'environnement et de la protection des consommateurs*, PEdoc. A3-0380/92, JOCE n° C 42 du 15.02.1993, page 40.
- Résolution du Parlement européen du 16.12.1993 sur *le rôle des experts nationaux et le droit d'initiative de la Commission*, PEdoc. A3-0416/93, JOCE n° C 20 du 24.01.1994, page 174.
- Résolution du Parlement européen du 16.12.1993 sur les *problèmes de « comitologie » liés à l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne*, JOCE n° C 20 du 24.01.1994, page 176.
- Résolution du Parlement européen du 10.02.1994 sur *la Constitution de l'Union européenne*, JOCE n° C 61 du 28.02.1994, page 156.
- Résolution du Parlement européen sur *le fonctionnement du traité sur l'Union européenne* dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996 — Mise en œuvre et développement de l'Union, JOCE n° C 151 du 19.06.1995, page 56.
- Résolution du Parlement européen du 15.02.1996 sur *les perspectives de la Politique Agricole Commune et les conséquences de certains accords commerciaux pour les producteurs de l'Union européenne*, JOCE n° C 65 du 04.03.1996, page 159.
- Résolution du Parlement européen du 14.11.1996 sur *la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le commerce et l'environnement*, JOCE n° C 362 du 02.12.1996, page 245.
- Résolution du Parlement européen du 14.11.1996 sur *les enseignements à tirer de la première année d'application des accords du GATT dans le secteur agricole*, JOCE n° C 362 du 02.12.1996, page 253.
- Résolution du Parlement européen du 14.11.1996 sur *la Communication de la Commission portant Plan d'action sur l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché intérieur*, PEdoc. A4-0355/96, JOCE n° C 362 du 02.12.1996, page 275.
- Résolution du Parlement européen du 19.02.1997 sur *les conclusions de la commission temporaire d'enquête sur l'ESB*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 61.
- Résolution législative portant avis du Parlement européen du 20.02.1997 sur la proposition de règlement du Conseil relatif à *l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 71.
- Résolution du Parlement européen du 20.02.1997 sur *la Communication de la Commission : priorités pour la politique des consommateurs 1996-1998*, JOCE n° C 85 du 17.03.1997, page 133.
- Résolution du Parlement européen du 08.04.1997 sur *le maïs génétiquement modifié*, JOCE n° C 132 du 28.04.1997, page 29.
- Résolution du Parlement européen du 12.06.1997 sur *les nouveaux aliments et les nouveaux ingrédients alimentaires*, JOCE n° C 200 du 30.06.1997, page 147.
- Résolution du Parlement européen du 12.06.1997 sur *la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne — Espagne/France*, JOCE n° C 200 du 30.06.1997, page 169.

- Résolution du Parlement européen sur *les conclusions du panel « hormones » de l'OMC*, JOCE n° C 222 du 21.07.1997, page 53.
- Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur *le rapport de la commission temporaire chargée du suivi des recommandations concernant l'ESB*, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 81.
- Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur *le traité d'Amsterdam*, PEdoc. A4-0347/97, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 99.
- Résolution du Parlement européen du 19.11.1997 sur *le Nouvel agenda transatlantique : Relations Union européenne – Etats-Unis*, JOCE n° C 371 du 08.12.1997, page 181.
- Résolution du Parlement européen sur *le deuxième rapport de la Commission sur l'intégration dans les politiques communautaires des exigences en matière de protection de la santé – 1995*, JOCE n° C 104 du 06.04.1998, page 148.
- Résolution du Parlement européen du 15.05.1998 sur *l'utilisation d'antibiotiques dans l'alimentation animale*, JOCE n° C 167 du 01.06.1998, page 306.
- Résolution du Parlement européen du 16.09.1998 sur *la révision des modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission*, JOCE n° C 313 du 12.10.1998, page 54
- Résolution du Parlement européen du 19.11.1998 sur *l'Agenda 2000 et la réforme de la Politique Agricole Commune*, JOCE n° C 379 du 07.12.1998, page 238.
- Résolution du Parlement européen du 12.01.1999 sur *la transparence dans l'Union européenne*, JOCE n° C 104 du 14.04.1999, page 21.
- Résolution du Parlement européen du 11.02.1999 sur *le renforcement des institutions de l'Union en vue de l'établissement d'un espace de démocratie et de liberté*, PEdoc. A4-0034/99, JOCE n° C 150 du 28.05.1999, page 359
- Résolution du Parlement européen du 05.05.1999 sur *le panel « hormones » de l'OMC*, JOCE n° C 222 du 21.07.1999, page 53.
- Résolution du Parlement européen du 05.05.1999 sur *le Partenariat transatlantique*, JOCE n° C 279 du 01.10.1999, page 215.
- Résolution du Parlement européen du 16.09.1999 sur *l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux*, Bull. UE 9/1999.
- Résolution du Parlement européen sur *le programme stratégique quinquennal de la Commission – 2000-2005*, Bull. supplément, 1/2000, p. 117, point 21.
- Résolution du Parlement européen du 25.10.2000 sur *le Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire*, PEdoc. A5-0272/2000.

RAPPORTS PARLEMENTAIRES

- *Rapport du Parlement européen du 21.06.1982 fait au nom de la Commission institutionnelle sur les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'Union européenne*, Rapporteur : A. Spinelli, PEdoc. 1-305/82/B.
- *Rapport du Parlement européen du 20.03.1989 fait au nom de la commission d'enquête sur le problème de la qualité dans le secteur de la viande*, PEdoc. A2-11/89/B.

- Rapport du Parlement européen du 22.03.1989 fait au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle du Parlement européen sur *l'industrie alimentaire*, Rapporteur : M. Thomas Raftery, PEdoc. A2-17/89/B.
- Rapport du Parlement européen du 28.04.1989 fait au nom de la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation relatif à *la protection de la production communautaire de fromages d'origine ou de dénomination spécifique correspondant à une zone de production déterminée*, PEdoc. A2-147/89.
- Rapport du Parlement européen du 30.10.1991 fait au nom de la commission de l'agriculture, de la pêche et du développement rural relatif aux *Règlements 2081/92 et 2082/92*, PEdoc. A-0283/91.
- Rapport du Parlement européen du 19.12.1991 sur la *spécification des produits agricoles et des denrées alimentaires*, JOCE n° C 326 du 16.12.1991, page 35.
- Rapport du Parlement européen du 06.12.1993 fait au nom de la commission institutionnelle sur *les problèmes de comitologie liés à la perspective de l'entrée en vigueur du traité de Maastricht*, PEdoc. A3-417/93.
- Rapport du Parlement européen du 16.03.1994 sur *l'avenir de la politique européenne des consommateurs et de l'alimentation*, PEdoc. A3-0142/94.
- Rapport du Parlement européen sur la *convocation de la Conférence intergouvernementale et évaluation des travaux du groupe de réflexion*, PEdoc. A4-68/96.
- Rapport du Parlement européen sur le *Livre blanc Préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur de l'Union*, PEdoc. A4-101/96.
- Rapport du Parlement européen sur *les négociations dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce sur le commerce et l'environnement*, PEdoc. A4-156/96.
- Rapport du Parlement européen sur *les groupes d'intérêts auprès du Parlement européen*, PEdoc. A4-200/96.
- Rapport du Parlement européen sur *la communication de la Commission sur une plus large utilisation de la normalisation dans la politique communautaire*, PEdoc. A4-248/96.
- Rapport du Parlement européen sur *la politique rurale et la création d'une charte rurale européenne*, PEdoc. A4-301/96.
- Rapport du Parlement européen sur *l'Organisation Mondiale du Commerce*, PEdoc. A4-320/96.
- Rapport du Parlement européen sur la communication de la Commission *Plan d'action sur l'accès des consommateurs à la justice*, PEdoc. A4-355/96.
- Rapport du Parlement européen sur le rapport de la Commission au titre de l'article 189B du traité CE concernant le *champ d'application de la procédure de codécision*, PEdoc. A4-361/96.
- Rapport du Parlement européen sur la proposition de Règlement prévoyant des *mesures supplémentaires pour le soutien direct des revenus des producteurs du secteur de la viande bovine*, PEdoc. A4-407/96.
- Rapport du Parlement européen sur l'étude réalisée par la Commission au sujet des *différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture*, PEdoc. A4-384/96.

- Rapport du Parlement européen sur le projet commune approuvé par le comité de conciliation sur le Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux *nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires*, PEdoc. A4-6/97.
- Rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur les *allégations d'infractions ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaires en matière d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires et nationales*, présenté le 06.02.1997, PEdoc. A4-0020/97 – Partie A et B, Ed. OPOCE, 1997, 165 pages.
- Rapport du Parlement européen sur la proposition de Règlement du Conseil établissant un *système d'identification et d'enregistrement des bovins*, PEdoc. A4-22/97.
- Rapport du Parlement européen sur la proposition de Règlement du Conseil relatif à *l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine*, PEdoc. A4-37/97.
- Rapport du Parlement européen du 21.03.1997 sur le *code de conduite des représentants d'intérêts*, PEdoc. A4-0107/97.
- Rapport du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – *Simplifier la législation relative au Marché intérieur*, PEdoc. A4-108/97.
- Rapport du Parlement européen sur le *traité d'Amsterdam*, PEdoc. A4-0347/97.
- Rapport du Parlement européen du 09.12.1997 sur la *proposition de la Commission concernant la simplification des directives verticales dans le domaine des denrées alimentaires*, PEdoc. A4-0401/97.
- Rapport du Parlement européen du 24.03.1999 présenté par A. Aglietta sur les *modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission*, PEdoc. A4-0169/99.
- Rapport du Parlement européen du 12.10.2000 présenté par J. Bowis sur le *Livre blanc de la Commission sur la sécurité alimentaire*, PEdoc. A5-0272/2000 final.
- Rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil du 31.05.2001 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation *alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, Rapporteur P. Whitehead, PEdoc. A5-0198/2001, Partie I « Projet de résolution législative », 111 pages, Partie II « Avis des commissions, 116 pages.
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'expérience acquise dans l'application de la Décision 97/872 relative à la *promotion des organisations non gouvernementales européennes ayant pour but principal la défense de l'environnement*, COM (2001) 337 final du 22.06.2001.

QUESTIONS PARLEMENTAIRES

- Question écrite E-2302/87 de P. Marck du 08.02.1988 sur *la discrimination de la part de la Grèce dans le secteur du fromage et principalement de la « Fêta »*, JOCE n° C 9 du 15.01.1990, page 2.
- Question écrite E-3090/93 de V. Arbeloa Muru du 10.11.1993 sur *la codification des textes*, JOCE n° C 317 du 14.11.1994, page 15.
- Question écrite P-722/95 de H. Kerr du 02.03.1995 sur *la transparence du processus de normalisation*, JOCE n° C 175 du 10.07.1995, page 56.

- Question écrite E-1227/95 de C. Jackson du 28.04.1995 sur *l'étiquetage des denrées alimentaires contenant du gluten*, JOCE n° C 222 du 28.08.1995, page 58.
- Question écrite E-2421/95 de P. Whitehead du 01.09.1995 sur *la publicité pour certains produits alimentaires*, JOCE n° C 326 du 06.12.1995, page 46.
- Question écrite E 3240/95 de S. Musumeci du 01.12.1995 sur *les mesures visant à réduire la consommation de viande de veau*, JOCE n° C 161 du 05.06.1996, page 9.
- Question écrite E-3525/95 de M. Gredler du 03.01.1996 sur *la décision de la Commission concernant l'autorisation de colza génétiquement modifié*, JOCE n° C 137 du 08.05.1996, page 18.
- Question écrite E-3616/95 de A. Amadeo du 12.01.1996 sur *l'activité agricole durable*, JOCE n° C 137 du 08.05.1996, page 30.
- Question écrite E-3622-95 de E.P. Van Gorsel du 12.01.1996 sur *la législation européenne concernant la transmission par transfusion sanguine de la maladie de Creutzfeldt-Jacob*, JOCE n° C 173 du 17.06.1996, page 12.
- Question écrite E-14/96 de M. Gredler du 25.01.1996 sur *l'étiquetage de produits alimentaires génétiquement modifiés*, JOCE n° C 173 du 17.06.1996, page 15.
- Question écrite E-15/96 de M. Gredler du 25.01.1996 sur *les produits alimentaires génétiquement modifiés ont-ils un effet favorable sur l'environnement ?*, JOCE n° C 183 du 24.06.1996, page 8.
- Question écrite E-62/96 de M. Papayannakis du 26.01.1996 sur *l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine*, JOCE n° C 137 du 08.05.1996, page 37.
- Question écrite E-85/96 de A. Guinebertière du 26.01.1996 sur *la commercialisation en France de truffes chinoises*, JOCE n° C 173 du 17.06.1996, page 21.
- Question écrite E-496/96 de A. Guinebertière du 01.03.1996 sur *l'avenir de la politique agricole commune sur la question bovine*, JOCE n° C 161 du 05.06.1996, page 61.
- Question écrite E-2794/96 de A. Kuhn du 21.10.1996 sur *les antibiotiques dans les aliments pour animaux*, JOCE n° C 96 du 24.03.1997, page 20.
- Question écrite EP-2077/97 de R. Garosci du 11.07.1997 sur *l'étiquetage des produits alimentaires préparés*, JOCE n° C 21 du 22.01.1998, page 140.

Avis du Comité Economique et Social

- Avis du CES sur *la proposition de Directive du Conseil relative au rapprochement des dispositions en matière de responsabilité du fait des produits défectueux*, JOCE n° C 114 du 07.05.1979, page 16.
- Avis du CES sur *l'information et aux conseils aux consommateurs dans la perspective de l'achèvement du Marché intérieur*, 28.09.1989, CES 1029/89.
- Avis du CES sur *la proposition de Directive du Conseil relative à la sécurité générale des produits*, JOCE n° C 71 du 26.03.1990, page 1.
- Avis du CES sur *la proposition de règlement du Conseil relatif aux Indications Géographiques et Appellations d'Origine des produits agricoles et denrées alimentaires*, JOCE n° C 268 du 14.10.1991, page 63.

- Avis du CES sur *l'Achèvement du Marché intérieur et la protection des consommateurs*, JOCE n° C 333 du 31.12.1991, page 16
- Avis du CES sur *la proposition de Règlement du Conseil relatif aux Attestations de spécificité des denrées alimentaires*, 27.11.1991, JOCE n° C 40 du 17.02.1992, page 3.
- Avis du CES sur *la proposition de directive du Conseil concernant les additifs autres que les colorants et les édulcorants*, 03.07.1993, JOCE n° C 108 du 19.04.1993, page 26.
- Avis du CES sur *le Marché unique et protection des consommateurs : opportunités et obstacles*, 22-23.11.1995, CES 1309/95.
- Avis du CES sur *les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis*, 28-29.05.1996, CES 701/96.
- Avis du CES sur *les multiples conséquences de la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine dans l'Union européenne*, 10-11.07.1996, CES 888/96.
- Avis du CES sur *la proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil portant création d'un réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté européenne*, 25-26.09.1996, CES 1068/96, JOCE n° C 30 du 30.01.1997, page 1.
- Avis du CES sur *la proposition de règlement du Conseil modifiant le Règlement n° 2081/92 relatif à la protection des Indications géographiques et des Appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires*, 25-26.09.1996, CES 1082/96, JOCE n° C 30 du 30.01.1997, page 39.
- Avis du CES sur *la simplification des directives verticales dans le domaine des denrées alimentaires*, 30-31.10.1996, CES 1259/96, JOCE n° C 56 du 24.02.1997, page 20.
- Avis d'initiative du CES sur *le commerce international et l'environnement*, JOCE n° C 56 du 24.02.1997, page 52.
- Avis du CES sur *la proposition de Règlement du Conseil établissant une Agence européenne d'inspection vétérinaire et phytosanitaire*, 27.11.1996, JOCE n° C 66 du 03.03.1997, page 43.
- Avis du CES sur *les propositions de règlement du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine*, 27-28.11.1996, CES 1404/96.
- Avis du CES sur *la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 95/2 du Parlement européen et du Conseil concernant les additifs alimentaires autres que les colorants et les édulcorants*, 18-19.12.1996, CES 1504/96, JOCE n° C 75 du 10.03.1997, page 1.
- Avis d'initiative du CES sur *les implications pour la PAC de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale*, 18-19.12.1996, CES 1505/96, JOCE n° C 75 du 10.03.1997, page 4.
- Avis du CES sur *le bilan des trois premières années de la réforme de la PAC*, 29-30.01.1997, CES 108/97, JOCE n° C 89 du 10.03.1997, page 39.
- Avis du CES sur *la proposition de Règlement du Conseil complétant pour les productions animales le Règlement 2092/91 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires*, 02.1997, JOCE n° C 133 du 28.04.1997, page 29.

- Avis du CES sur *l'incidence de l'intermédiation – de la production à la consommation – dans la formation des prix des denrées alimentaires*, 28-29.01.1998, JOCE n° C 95 du 30.03.1998, page 36.
- Avis du CES sur *la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 85/374 relative au rapprochement des législations en matière de responsabilité du fait des produits défectueux*, 28-29.01.1998, JOCE n° C 95 du 30.03.1998, page 69.
- Avis du CES sur *la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions sur l'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne*, JOCE n° C 407 du 28.12.1998, page 21.
- Avis du CES sur *la proposition de règlement du Conseil permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit*, JOCE n° C 209 du 22.07.1999, page 43.
- Avis du CES sur *la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard – Version codifiée*, 07.07.1999, JOCE n° C 258 du 10.09.1999, page 12.
- Avis du CES sur *le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne*, 22-23.09.1999, JOCE n° 329 du 17.11.1999, page 30.
- Avis du CES sur *la Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, 12.07.2000, JOCE n° C 268 du 19.09.2000, page 6.
- Avis du CES sur *la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive 96/22 du Conseil concernant l'interdiction d'utilisation de certaines substances à effet hormonal ou thyrostatique et des substances β -agonistes dans les spéculations animales*, JOCE n° C 14 du 16.01.2001, page 47.
- Avis du CES sur *la proposition de règlement du Conseil et du Parlement européen établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité alimentaire européenne et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, 28.03.2001, CES 404/2001, JOCE n° C 155 du 29.05.2001, page 32.
- Avis d'initiative du CES sur *le renforcement du partenariat et du dialogue transatlantique*, 30.05.2001, CES 719/2001, JOCE C 221 du 07.08.2001, page 113.
- Avis d'initiative du CES sur *la science, société et citoyens en Europe*, 30.05.2001, CES 724/2001, JOCE C 221 du 07.08.2001, page 151.
- Avis d'initiative du CES sur *la préparation d'une stratégie de l'Union européenne en matière de développement durable*, 31.05.2001, CES 726/2001, JOCE C 221 du 07.08.2001, page 169.

Avis du Comité des régions

- Avis du Comité des régions sur *la révision du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne*, 15.04.1995, JOCE n° C 100 du 02.04.1996, page 1.
- Avis du Comité des régions sur *les conséquences régionales de la réforme de la PAC*, 16.01.1996, JOCE n° C 129 du 02.05.1996, page 15.

- Avis du Comité des régions sur *la protection et la promotion des produits du terroir : un atout pour les régions*, 18-19.12.1996, CdR 54/96 fin.
- Avis du Comité des régions sur *le défi mondial du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne*, 15-16.01.1997, JOCE n° C 116 du 14.04.1997, page 26.
- Avis du Comité des régions sur *la PAC et l'élargissement à l'est*, 15-16.01.1997, CdR 239/96 fin, JOCE n° C 116 du 14.04.1997, page 39.
- Avis du Comité des régions sur *une politique de développement rural*, 15-16.01.1997, JOCE n° C 116 du 14.04.1997, page 46.
- Avis du Comité des régions sur *le premier rapport sur la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté européenne*, JOCE n° C 116 du 14.04.1997, page 65.
- Avis du Comité des régions du 11.03.1999 sur *le principe de subsidiarité « Vers une véritable culture de la subsidiarité ! » Un appel du Comité des régions*, JOCE n° C 198 du 14.07.1999, page 73.
- Avis du Comité des régions du 04.04.2000 sur *le Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, CdR 77/2000 fin.
- Avis du Comité des régions sur *les nouvelles formes de gouvernance : l'Europe, un cadre pour l'initiative des citoyens*, 10.2000, JOCE n° C 144 du 16.05.2001, page 1.
- Avis du Comité des régions sur *la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale*, 02.2001, JOCE n° C 148 du 18.05.2001, page 9.

1.6 - JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE EUROPEENNE ET DU TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE

Cour de justice

ARRETS

- CJCE, 21.03.1955, *Pays-Bas / Haute Autorité*, aff. 6/54, Rec. p. 232.
- CJCE, 13.06.1958, *Meroni et Cie / Haute Autorité CECA*, aff. 9/56, Rec. p. 11.
- CJCE, 16.12.1960, *Humblot*, aff. 6/60, Rec. p. 1128.
- CJCE, 14.12.1962, *Commission / Luxembourg et Belgique*, aff. jointes 2 et 3/62, Rec. p. 813.
- CJCE, 15.07.1963, *RFA / Commission*, aff. 34/62, Rec. p. 269.
- CJCE, 15.07.1964, *Costa / ENEL*, aff. 6/64, Rec. p. 1141.
- CJCE, 10.12.1968, *Commission / Italie*, aff. 7/68, Rec. p. 618.
- CJCE, 25.02.1969, *Klomp*, aff. 23/68, Rec. p. 43.
- CJCE, 12.11.1969, *Stauder*, aff. 29/69, Rec. p. 419.
- CJCE, 18.02.1970, *Commission / Italie*, aff. 38/69, Rec. p. 57.

- CJCE, 15.07.1970, *A.C.F. Chemiefarma*, aff. 41/69, Rec. p. 661.
- CJCE, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. p. 1125.
- CJCE, 17.12.1970, *Einfuhr — und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contre Köster, Berodt und Co.*, aff. 25/70, Rec. p. 1161.
- CJCE, 17.12.1970, *Otto Scheer / Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 30/70, Rec. p. 1197.
- CJCE, 10.03.1971, *Deutsche Tradax*, aff. 38/70, Rec. p. 145.
- CJCE, 31.03.1971, *Commission / Conseil — arrêt « AETR »*, aff. 22/70, Rec. p. 263.
- CJCE, 13.05.1971, *International Fruit*, aff. 41 à 44/70, Rec. p. 411.
- CJCE, 02.12.1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt / Conseil*, aff. 5/71, Rec. p. 975.
- CJCE, 06.06.1972, *Schlüter*, aff. 94/71, Rec. p. 307.
- CJCE, 12.12.1972, *International Fruit Company*, aff. jointes 21 à 24/72, Rec. p. 1219.
- CJCE, 14.12.1972, *Marimex*, aff. 29/72, Rec. p. 1309.
- CJCE, 21.02.1973, *Europemballage Corporation et Continental / Can*, aff. 6/72, Rec. p. 215.
- CJCE, 24.10.1973, *Balkan — Import-Export / Hauptzollant Berlin-Packhof*, aff. 5/73, Rec. p. 1091.
- CJCE, 30.04.1974, *Haegeman*, aff. 181/73, Rec. p. 449.
- CJCE, 14.05.1974, *Nold II*, aff. 4/73, Rec. p. 491.
- CJCE, 29.05.1974, *Hauptzollant Bielefeld / König*, aff. 185/73, Rec. p. 607.
- CJCE, 11.07.1974, *Procureur du roi / Dassonville*, aff. 8/74, Rec., p. 837.
- CJCE 10.12.1974, *M. Charmasson / Ministre de l'économie et des finances*, aff. 48/74, Rec. p. 1383.
- CJCE, 20.02.1975, *Commission / RFA — arrêt « Sekt »*, aff. 12/74, Rec., p. 181.
- CJCE, 28.10.1975, *Rutili*, aff. 36/73, Rec. p. 1219.
- CJCE, 30.10.1975, *Rey Soda / Cassa Conguaglio Zuccherio*, aff. 23/75, Rec. p. 1279.
- CJCE, 14.07.1976, *Krämer / Pays-Bas*, aff. jointes 3/76, 4/76 et 6/76, Rec. p. 1279.
- CJCE, 15.12.1976, *Donckerwolcke / Procureur de la République*, aff. 41/76, Rec. p. 1921.
- CJCE, 25.01.1977, *Baudhuis*, aff. 46/76, Rec. p. 5.
- CJCE, 05.10.1977, *Denkavit*, aff. 5/77, Rec. p. 1555.
- CJCE, 09.03.1978, *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. p. 629.
- CJCE, 20.02.1979, *Rewe Zentral A. G. — arrêt « Cassis de Dijon »*, aff. 120/78, Rec. p. 649.
- CJCE, 12.07.1979, *Grosoli*, aff. 223/78, Rec. p. 2362.
- CJCE, 04.10.1979, *Ireks-Arkady / Conseil et Commission*, aff. 238/78, Rec. p. 2955.
- CJCE, 27.02.1980, *Commission / France*, aff. 168/78, Rec. p. 347.
- CJCE, 27.02.1980, *Commission/Italie*, aff. 169/78, Rec. p. 385.
- CJCE, 27.02.1980, *Commission / Royaume-Uni*, aff. 170/78, Rec. p. 417.

- CJCE, 27.02.1980, *Commission/Irlande*, aff. 55/79, Rec. p. 481.
- CJCE, 29.10.1980, *Roquette Frères / Conseil*, aff. 138/79, Rec. p. 3333.
- CJCE, 05.05.1981, *Commission / Royaume-Uni*, aff. 804/74, Rec. p. 1045.
- CJCE, 17.06.1981, *Commission / Irlande*, aff. 113/80, Rec. p. 1625.
- CJCE, 11.11.1981, *Casati*, aff. 203/80, Rec. p. 2595.
- CJCE, 09.12.1981, *Commission / Italie*, aff. 193/80, Rec. p. 3019.
- CJCE, 06.05.1982, *Fromme*, aff. 54/81, Rec. p. 1449.
- CJCE, 06.05.1982, *Baywa*, aff. jointes 146, 192 et 193/82, Rec. p. 1503.
- CJCE, 26.10.1982, *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg*, aff. 104/81, Rec. p. 3641.
- CJCE, 24.11.1982, *Commission / Irlande* – arrêt « Buy Irish », aff. 249/81, Rec. p. 4005.
- CJCE, 23.02.1983, *Fromençais / FORMA*, aff. 66/82, Rec. p. 395.
- CJCE, 14.07.1983, *Sandoz*, aff. 174/82, Rec. p. 2445.
- CJCE, 21.09.1983, *Deutsche Milchkontor*, aff. 205/82 à 215/82, Rec. p. 2633.
- CJCE, 09.11.1983, *San Giorgio*, aff. 199/82, Rec. p. 3595.
- CJCE, 13.12.1983, *Apple and Pear Development Council / KJ Lewis Ltd*, aff. 222/82, Rec. p. 4083.
- CJCE, 10.04.1984, *Von colson & Kamman*, aff. 14/83, Rec. p. 1891.
- CJCE, 17.05.1984, *Denkavit Nederland / Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten*, aff. 15/83, Rec. p. 2171.
- CJCE, 19.09.1984, *Heijn*, aff. 94/83, Rec. p. 3263.
- CJCE, 25.09.1984, *Könecke*, aff. 117/83, Rec. p. 3291.
- CJCE 07.02.1985, *Association de défense des brûleurs d'huile usagée*, aff. 240/83, Rec. p. 531.
- CJCE, 10.12.1985, *Motte*, aff. 247/84, Rec. p.3887.
- CJCE, 15.01.1986, *Hurd*, aff. 44/84, Rec. p. 29.
- CJCE, 15.01.1986, *Commission / Belgique*, aff. 52/84, Rec. p. 89.
- CJCE, 23.04.1986, *Parti écologiste Les verts / Parlement*, aff. 294/83, Rec. p. 1339.
- CJCE, 06.05.1986, *Ministère public / Müller*, aff. 304/84, Rec. p. 1521.
- CJCE, 15.05.1986, *Johnston*, aff. 222/84, Rec. p. 1651.
- CJCE, 12.03.1987, *Commission / Grèce*, aff. 176/84, Rec. p. 1193.
- CJCE, 12.03.1987, *Commission / Allemagne*, aff. 178/84, Rec. p. 1227.
- CJCE, 26.03.1987, *Commission / Conseil*, aff. 45/86, Rec. p. 1493.
- CJCE, 23.02.1988, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Conseil* – arrêt « hormones », aff. 68/86, Rec. p. 855.
- CJCE, 25.02.1988, *Drexel*, aff. 299/86, Rec. p. 1228.
- CJCE, 14.07.1988, *3 Glocken GmbH et Gertraud Kritzinger / USL Centro-Sud et Provincia autonoma di Bolzano* – arrêt « Pâtes italiennes », aff. 407/85, Rec. p. 4233.

- CJCE, 14.07.1988, *Procédure pénale / Zoni* — arrêt « Pâtes italiennes », aff. 90/86, Rec. p. 4285.
- CJCE, 14.07.1988, *Smanor*, aff. 298/87, Rec. p. 4489.
- CJCE 20.09.1988, *Commission c/ Danemark*, aff. 302/86, Rec. p. 4607.
- CJCE, 22.09.1988, *Ministère public / G. Deserbais*, aff. 286/86, Rec. p. 4907.
- CJCE, 27.09.1988, *Grèce / Conseil*, aff. 204/86, Rec. p. 5323.
- CJCE, 27.09.1988, *Matteucci*, aff. 235/87, Rec. p. 5589.
- CJCE, 27.09.1988, *Parlement européen / Conseil*, aff. 302/87, Rec. p. 5615.
- CJCE, 15.12.1988, *Irish Cement*, aff. 166/86, Rec. p. 6473.
- CJCE, 11.05.1989, *Procédure pénale / Wursmer E.A.*, aff. 25/88, Rec. p. 1105.
- CJCE, 18.05.1989, *The Queen / Royal Pharmaceutical Society of Great Britain*, aff. 266 et 267/87, Rec. p. 1295.
- CJCE, 22.06.1989, *Fediol*, aff. 70/87, Rec. p. 1781.
- CJCE, 04.07.1989, *Benito Francesconi / Commission*, aff. jointes 326/86 et 66/88, Rec. p. 2087.
- CJCE, 21.09.1989, *Commission / Grèce*, aff. 68/88, Rec. p. 2965.
- CJCE, 24.10.1989, *Commission / Conseil*, aff. 16/88, Rec. p. 3457.
- CJCE, 16.11.1989, *Commission / Conseil*, aff. C-131/87, Rec. p. 3743.
- CJCE 16.11.1989, *Commission / Conseil*, aff. C-11/88, Rec. p. 3799.
- CJCE, 13.12.1989, *Grimaldi*, aff. 322/88, Rec. p. 4416.
- CJCE, 21.02.1990, *Commission / Belgique*, aff. 74/89, Rec. p. I-491.
- CJCE, 22.05.1990, *Parlement européen / Conseil* — arrêt « règlement post-tchernobyl », aff. C-70/88, Rec. p. I-2041.
- CJCE, 19.06.1990, *Factortame*, aff. C-213/89, Rec. p. I-2433.
- CJCE, 29.06.1990, *Sofrimport / Commission*, aff. C-152/88, Rec. p. I-2477.
- CJCE, 10.07.1990, *Commission / République Fédérale d'Allemagne*, aff. 217/88, Rec. p. I-2879.
- CJCE 13.11.1990 *The Queen / The minister of agriculture, fisheries and food, ex parte : Fedesa e.a.*, aff. C-331/88, Rec. p. I-4023.
- CJCE, 13.11.1990, *Procédure pénale / Bonfait B.V.*, aff. C-269/89, Rec. p. I-4169.
- CJCE, 19.11.1991, *Francovich, e.a.*, aff. jointes C-6 et 9/90, Rec. p. I-5403.
- CJCE, 13.12.1990, *Bellon*, aff. C-42/90, Rec. p. 4863.
- CJCE, 18.06.1991, *ERT*, aff. 260/88, Rec. p. I-2925.
- CJCE, 18.06.1991, *ASBL Piageme v. BVBA Peeters*, aff. C-369/89, Rec. p. I-2971.
- CJCE, 04.10.1991, *Parlement / Conseil*, aff. C-70/88, Rec. p. I-4529.
- CJCE, 09.11.1991, *Francovich e. a.*, aff. C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357.
- CJCE, 13.03.1992, *Vreugdenhil / Commission*, aff. C-282/90, Rec. p. I-1937.

- CJCE, 04.06.1992, *Debus*, aff. jointes C-13/91 et 113/91, *Rec. p. I-3617*.
- CJCE, 07.07.1992, *Parlement / Conseil*, aff. C-295/90, *Rec. p. I-4193*.
- CJCE, 16.07.1992, *Commission / Italie* — arrêt « Nitrates ajoutés dans le fromage », aff. 95/89, *Rec. p. I-4545*.
- CJCE, 16.07.1992, *Commission / Grèce* — arrêt « Nitrates ajoutés dans le fromage », aff. 293/89, *Rec. p. I-4577*.
- CJCE, 16.07.1992, *Commission / France* — arrêt « Nitrates ajoutés dans le fromage », aff. 344/90, *Rec. p. I-4719*.
- CJCE, 27.10.1992, *République Fédérale d'Allemagne / Commission*, aff. C-240/90, *Rec. p. I-5383*.
- CJCE, 10.11.1992, *Exportur SA / Lor SA et confiserie du Tech*, aff. C-3/91, *Rec. p. 5529*.
- CJCE, 10.11.1992, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, aff. C-156/91, *Rec. p. I-5567*.
- CJCE, 13.01.1993, *Commission / France*, aff. 293/91, *Rec. p. I-1*.
- CJCE, 13.03.1993, *Commission / Conseil*, aff. 155/91, *Rec. p. I-933*.
- CJCE, 27.04.1993, *Commission / République Hellénique* — arrêt « Poulets congelés », aff. 375/90, *Rec. p. I-2055*.
- CJCE, 30.06.1993, *Parlement européen / Conseil*, aff. jointes C-181/91 et C-248/91, *Rec. p. I-3685*.
- CJCE, 17.11.1993, *Twee Provinciën*, aff. C-285/92, *Rec. p. I-6063*.
- CJCE, 24.11.1993, *Procédures pénales / Bernard Keck et Daniel Mithouard*, aff. jointes C-267 et 268/91, *Rec. p. I-6097*.
- CJCE, 18.05.1994, *Codorniu SA/Conseil*, aff. C-309/89, *Rec. p. I-1853*.
- CJCE, 14.07.1994, *République Hellénique / Conseil*, aff. C-353/93, *Rec. p. I-3411*.
- CJCE, 14.07.1994, *Procédure pénale / J.J.J. Van der Veldt*, aff. C-17/93, *Rec. p. I-3537*.
- CJCE, 14.07.1994, *Faccini Dori / Recreb*, aff. C-91/92, *Rec. p. I-3325*.
- CJCE, 28.09.1994, *Pfanni Werke Otto Eckart KG / Landeshauptstadt München*, aff. C-144/93, *Rec. p. I-4605*.
- CJCE, 05.10.1994, *Commission / France*, aff. C-255/93, *Rec. p. I-4949*.
- CJCE, 05.10.1994, *Allemagne / Conseil*, aff. C-280/93, *Rec. p. I-4973*.
- CJCE, 13.12.1994, *Firma SMW Winzersekt GmbH / Land Rheinland-Pfalz*, aff. C-306/93, *Rec. p. I-5555*.
- CJCE, 10.05.1995, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-417/93, *Rec. p. I-1185*.
- CJCE, 29.06.1995, *Commission / République Hellénique* — arrêt « Réglementation hellénique sur le lait pour nourrissons », aff. C-391/92, *Rec. p. I-1621*.
- CJCE, 06.07.1995, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. / Mars GmbH*, aff. C-470/93, *Rec. p. I-1923*.
- CJCE, 13.07.1995, *Parlement européen / Commission*, aff. C-156/93, *Rec. p. I-2019*.
- CJCE, 12.10.1995, *Groupement des producteurs d'eaux minérale étrangères — Piageme e.a. / Peeters N.V.* — arrêt « Peeters II », aff. C-85/94, *Rec. p. I-2969*.

- CJCE, 26.10.1995, *Commission / République Fédérale d'Allemagne* — arrêt « Sauce béarnaise », aff. C-51/94, Rec. p. I-3599.
- CJCE, 12.12.1995, *Chiquita Italia*, aff. C-469/93, Rec. p. I-4558.
- CJCE, 14.12.1995, *Peterbroeck*, aff. C-312/93, Rec. p. I-4599.
- CJCE, 14.12.1995, *Van Schijndel*, aff. jointes C-430 et C-431/93, Rec. p. I-4705.
- CJCE, 15.12.1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e.a. / Jean-Marc Bosman* — arrêt « Bosman », aff. C-415/93, Rec. p. I-4921.
- CJCE, 29.02.1996, *République française et Irlande / Commission*, aff. jointes C-296/93 et C-307/93, Rec. p. I-795.
- CJCE, 05.03.1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame III e. a.*, aff. jointes C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029.
- CJCE, 19.03.1996, *Commission / Conseil* — arrêt « FAO », aff. C-25/94, Rec. p. I-1469.
- CJCE, 30.04.1996, *Pays-Bas / Conseil*, aff. C-58/94, Rec. p. I-2169.
- CJCE, 30.04.1996, *CIA Security International*, aff. C-194/94, Rec. p. I-2201.
- CJCE, 23.05.1996, *The Queen / Ministry of agriculture, fisheries and food ex parte Hedley Lomas*, aff. C-5/94, Rec. p. I-2553.
- CJCE, 18.06.1996, *Parlement européen / Conseil*, aff. 303/94, Rec. p. I-2962.
- CJCE, 10.09.1996, *Commission / Belgique*, aff. C-11/95, Rec. p. I-4115.
- CJCE, 26.09.1996, *Data Delecta*, aff. C-43/95, Rec. p. I-4661.
- CJCE, 08.10.1996, *Erich Dillenkofer e.a.*, aff. jointes C-178/94, C-179/94, C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845.
- CJCE, 12.11.1996, *Royaume-Uni / Conseil*, aff. C-84/94, Rec. p. I-5755.
- CJCE, 20.03.1997, *Bic Bénélux SA / Belgique*, aff. C- 13/96, Rec. p. I-1753.
- CJCE, 05.04.1997, *World Wide Fund UK*, aff. T-105/95, Rec. p. I-1877.
- CJCE, 22.04.1997, *Eunice Sutton*, aff. C-66/95, Rec. p. I-2163.
- CJCE, 07.05.1997, *Procédure pénale / Jacques Pistre e.a*, aff. jointes C-321/94 à C-324/94, Rec. p. I-2343.
- CJCE, 13.05.1997, *Allemagne/ Parlement européen et Conseil*, aff. C-233/94, Rec. p. I-2405.
- CJCE, 29.05.1997, *Commission / Royaume-Uni*, aff. C-300/95, Rec. p. I-2649.
- CJCE, 02.10.1997, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-259/95, Rec. p. I-5303.
- CJCE, 09.12.1997, *Commission / France* — arrêt « Les fraises », aff. C-265/95, Rec. p. I-6959.
- CJCE, 12.03.1998, *Laboratoires Saget*, aff. C-270/96, Rec. p. I-1135.
- CJCE, 02.04.1998, *Norbrook Laboratories Ltd. / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, aff. C-127/95, Rec. p. I-1531.
- CJCE, 05.05.1998, *The National Farmers' Union / The Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, aff. C-157/96, Rec. p. I-2211.

- CJCE, 05.05.1998, *Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission* — arrêt « Décision d'embargo 96/239 », aff. C-180/96, Rec. p. I-2265.
- CJCE, 19.05.1998, *Bent Jensen*, aff. C-132/95, Rec. p. I-2975.
- CJCE, 09.06.1998, *Procédures pénales / Yvon Chiciack e.a.* — arrêt « Epoisses de Bourgogne », aff. jointes C-129/97 et C-130/97, Rec. p. I-3315.
- CJCE, 16.06.1998, *Hermès International / FHT Marketing choice BV*, aff. C-53/96, Rec. p. I-3603.
- CJCE, 16.06.1998, *Procédure pénale / Johannes Martinus Lemmens*, aff. C-226/97, Rec. p. I-3711.
- CJCE, 14.07.1998, *Hermann Josef Gærres*, aff. C-385/96, Rec. p. I-4431.
- CJCE, 16.07.1998, *Gut Springenheide GmbH*, aff. C-210/96, Rec. p. I-4657.
- CJCE, 22.10.1998, *Commission / France* — arrêt « Foie gras », aff. C-184/98, Rec. p. I-6197.
- CJCE, 29.10.1998, *Zaninotto*, aff. C-375/96, Rec. p. I-6681.
- CJCE, 12.11.1998, *Italie / Conseil*, aff. 352/96, Rec. p. I-6939.
- CJCE, 10.12.1998, *A. Schröder et K.J. Thamann*, aff. C-221/97, Rec. p. I-7530.
- CJCE, 16.12.1998, *Florian Vorderbrüggen / Hauptzollamt Bielefeld* — arrêt « Slom », aff. C-374/96, Rec. p. I-8385.
- CJCE, 09.02.1999, *Arnoldus van der Laan*, aff. C-383/97, Rec. p. I-731.
- CJCE, 23.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. C-42/97, Rec. p. I-869.
- CJCE, 25.02.1999, *A. Carbonari*, aff. C-131/97, Rec. p. I-1103.
- CJCE, 25.02.1999, *Parlement européen / Conseil*, aff. jointes C-164/97 et C-165/97, Rec. p. I-1139.
- CJCE, 16.03.1999, *Royaume de Danemark e.a. / Commission* — arrêt « Fêta », aff. jointes C-289/96, C-293/96 et C-299/96, Rec. p. I-1541.
- CJCE, 03.06.1999, *Colim NV / Bigg's Continent Noord N.V.*, aff. C-33/97, Rec. p. I-3175.
- CJCE, 09.09.1999, *Anton Feyrer & Landkreis Rottal-Inn*, aff. C-374/97, Rec. p. I-5153.
- CJCE, 18.11.1999, *Pharos SA / Commission*, aff. C-151/98-P, Rec. p. I-8157.
- CJCE, 23.11.1999, *Portugal / Conseil*, aff. C-149/96, Rec. p. I-8395.
- CJCE, 13.01.2000, *Estée Lauder Cosmetics GmbH*, aff. C-220/98, Rec. p. I-117.
- CJCE, 13.01.2000, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb / TK-Heimdienst Sass GmbH*, aff. C-254/98, Rec. p. I-151.
- CJCE, 21.03.2000, *Association Greenpeace France*, aff. C-6/99, Rec. p. I-1651.
- CJCE, 04.04.2000, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln eV* — arrêt « Confiture de fraises », aff. C-465/98, Rec. p. I-2297.
- CJCE, 04.04.2000, *Commission / Conseil* — arrêt « Etiquetage des bovins », aff. C-269/97, Rec. p. I-2737.
- CJCE, 06.04.2000, *Commission / Imperial Chemical Industries plc (ICI)*, aff. C-286/95 P, Rec. p. I-2341.

- CJCE, 06.04.2000, *Commission / Solvay SA*, aff. jointes C-287/95 P, C-288/95 P, Rec. p. I-2391.
- CJCE, 06.04.2000, *Royaume d'Espagne / Commission*, aff. C-443/97, Rec. p. I-2415.
- CJCE, 04.07.2000, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. C-352/98-P, Rec. p. I-5291.
- CJCE, 05.12.2000, *Procédure pénale / Jean-Pierre Guimont*, aff. C-448/98, Rec. p. I-10663.
- CJCE, 05.04.2001, *Procédure pénale / Christina Bellamy*, aff. C-123/00, Rec. p. I-2795.

ORDONNANCES

- CJCE, Ordonnance, 22.06.1965, *San Michele / Haute autorité*, aff. jointes 9/65 et 58/65, Rec. p. 1967.
- CJCE, Ordonnance, 04.06.1986, *Groupe des droites européennes*, aff. 78/85, Rec. p. 1753.
- CJCE, Ordonnance, 13.01.1995, *Olivier Roujansky / Conseil de l'Union européenne*, aff. C-253/94-P., Rec. p. I-7.
- CJCE, Ordonnance, 12.07.1996, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord / Commission* – ordonnance « Décision 96/239 », aff. C-180/96-R, Rec. p. I-3903.
- CJCE, Ordonnance, 04.07.2000, *Laboratoire Bergaderm*, aff. C-352/98-P, Rec. p. I-5291.
- CJCE, Ordonnance, 11.04.2001, *Commission / Laboratoires pharmaceutiques Trenker SA*, aff. C-459/00-P(R), Rec. p. I-2823.
- CJCE, Ordonnance, 02.05.2001, *OGR Fruchthandels-gesellschaft mbH et Hauptzollamt Hamburg - St. Annen*, aff. C-307-99, Rec. p. I-I-3159.

AVIS

- CJCE, 11.11.1975, *Arrangement concernant les dépenses locales* – OCDE, Avis 1/75, Rec. p. 1355.
- CJCE, 26.04.1977, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure*, Avis 1/76, Rec. p. 741.
- CJCE, 14.12.1991, *Espace économique européen*, Avis 1/91, Rec. p. I-6079.
- CJCE, 10.04.1992, *Création de l'Espace économique européen*, Avis 1/92, Rec. p. I-2821.
- CJCE, 19.03.1993, *Convention n° 170 de l'Organisation Internationale du Travail*, Avis 2/91, Rec. p. I-1061.
- CJCE, 15.11.1994, *Compétence de la Communauté européenne pour conclure l'Accord instituant l'OMC et notamment l'Accord général sur le commerce des services (GATS) et l'Accord relatif au respect des droits de propriété intellectuelle qui touche au commerce dont le commerce des marchandises de contrefaçon (TRIPs)* – Accords GATs et TRIPs, Avis C-1/94, Rec. p. I-5267.
- CJCE, 28.03.1996, *Adhésion à la CEDH*, Avis C-2/94, Rec. p. I-1759.

Tribunal de Première Instance

ARRETS

- TPI, 21.02.1995, *SPO E.A. / Commission*, aff. T-29/92, Rec. p. II- 289.
- TPI, 15.09.1995, *Empresa Nacional de Uranio SA / Commission*, aff. jointes T-458/93 et 523/93, Rec. p. II-2462.
- TPI, 19.10.1995, *Carvel*, aff. T-194/94, Rec. p. II-2765.
- TPI, 05.03.1997, *WWF UK / Commission*, aff. T-105/95, Rec. p. II-313.
- TPI, 29.01.1998, *Dubois et fils / Conseil et Commission*, aff. T-113/96, Rec. p. II-129.
- TPI, 06.02.1998, *Interporc Im – und Export GmbH / Commission*, aff. T-124/96, Rec. p. II-231.
- TPI, 28.04.1998, *Dorsch Consul Ingeneer Gesellschaft mbH / Commission et Conseil*, aff. T-184/95, Rec. p. II-667.
- TPI, 25.06.1998, *Lilly Industries / Commission*, aff. T-120/96, Rec. p. II-2577.
- TPI, 16.07.1998, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil / Commission*, aff. T-199/96, Rec. p. II-2805.
- TPI, 19.07.1999, *Rothmans International BV / Commission*, aff. T-188/97, Rec. p. II-2463.
- TPI, 14.10.1999, *The Bavarian Lager Company Ltd / Commission*, aff. T-309/97, Rec. p. II-3217.
- TPI, 01.12.1999, *Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH / Conseil*, aff. jointes T-125/96 et T-152/96, Rec. p. II-3427.
- TPI, 27.01.2000, *Bureau européen des Unions de consommateurs – BEUC / Commission*, aff. T-256/97, Rec. p. II-104.
- TPI, 07.02.2001, *Sociedade Agricola dos Arinhos Ld. e.a. / Commission*, aff. T-38/99 à T-50/99, Rec. p. II-187.

ORDONNANCES

- TPI, Ordonnance, 14.07.1994, *Olivier Roujansky / Conseil de l'Union européenne*, aff. T-584/93-R, Rec. p. II-585.
- TPI, Ordonnance, 13.07.1996, *The National Farmers' Union / Commission*, aff. T-76/96-R, Rec. p. II-815.
- TPI, Ordonnance, 21.11.1996, *Syndicat des producteurs de viande bovine et de lait de la Coordination rurale – P. Devilliers / Commission*, aff. T-53/96, Rec. p. II-1579.
- TPI, Ordonnance, 30.09.1997, *Federolio*, aff. T-122/96, Rec. p. II-1559.
- TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Pfizer Animal Health SA-NV / Conseil*, aff. T-13/99-R, Rec. p. II-1961.
- TPI, Ordonnance, 30.06.1999, *Alpharma Inc / Commission*, aff. T-70/99-R, Rec. p. II-2027.
- TPI, Ordonnance, 08.07.1999, *Area Coue / Commission et Conseil*, aff. T-12/96, Rec. p. II-2301.

- TPI, Ordonnance, 09.11.1999, *CSR Pampryl SA / Commission* — ordonnance « Pays d'Auge/Pays d'Auge-Cambremer », aff. T-114/99, Rec. p. II-3315.
- TPI, Ordonnance, 28.06.2000, *Artegoda / Commission*, aff. T-74/00-R, Rec. p. II-2583.
- TPI, Ordonnance, 31.10.2000, *Gerot Pharmazeutika GmbH / Commission*, T-132/00-R, Rec. p. II-3637.

1.7 - TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA COMMISSION

COMMUNICATIONS

- Mémoire sur la réforme de l'agriculture — *Programme agriculture 1980* — dit Rapport Mansholt, COM (68) 1000 du 18.12.1968 ; Bull. CE, Supplément 1/1969.
- Communication de la Commission *Programme préliminaire de la Communauté économique européenne pour une politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 92 du 25.04.1975, page 2.
- Communication interprétative de la Commission du 03.10.1980 sur *Les suites de l'arrêt rendu par la CJCE, le 20.02.1979, dans l'affaire 120/78 (Cassis de Dijon)*, JOCE n° C 256 du 30.10.1980, page 2.
- Communication de la Commission *Réflexions sur la PAC*, COM (80) 800 final du 05 décembre 1980.
- Deuxième Programme de la Communauté économique européenne du 19.05.1981 pour une *Politique de protection et d'information des consommateurs*, JOCE n° C 133 du 03.06.1981, page 2.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Harmonisation technique et normalisation : une nouvelle approche*, COM (85) 19 final du 31.01.1985.
- Livre blanc de la Commission sur *L'achèvement du Marché intérieur*, COM (85) 310 final du 14.06.1985.
- Livre vert de la Commission relatif aux *Orientations futures de la Politique Agricole Commune*, COM (85) 333 final du 17.07.1985.
- Communication de la Commission au Conseil *Nouvelle impulsion pour la politique de protection des consommateurs*, COM (85) 314 final du 23.07.1985.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Achèvement du Marché intérieur : législation communautaire des denrées alimentaires*, COM (85) 603 final du 08.11.1985.
- Communication de la Commission concernant *Le non-respect de certaines dispositions de la Directive 83/189*, JOCE n° C 245 du 01.10.1986, page 4.
- Communication de la Commission concernant les *Actions des Etats visant à promouvoir les produits agricoles et les produits de la pêche*, JOCE n° C 272 du 28.10.1986, page 3.
- Communication de la Commission *Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe*, COM (87) 100.
- Communication de la Commission sur *La sécurité des consommateurs face aux produits de consommation*, COM (87) 209 final du 08.05.1987.
- Communication de la Commission relative à *L'achèvement du Marché intérieur*, COM (87) 462 final du 13.10.1987.

- Communication de la Commission *Relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne*, COM (87) 603 final du 14.12.1987.
- Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil *L'avenir du monde rural*, COM (88) 501 final du 29.07.1988.
- Communication de la Commission relative à *Une approche globale en matière de Certification et essais : les instruments de la qualité pour les produits industriels*, COM (89) 209 final du 24.07.1989.
- Communication de la Commission relative à *Agriculture Biologique*, COM (89) 552 final.
- Communication interprétative de la Commission concernant *La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la Communauté*, JOCE n° C 271 du 24.10.1989, page 3 ; version_annotée et commentée : *Alimentalex*, 1989, n° 2, pp. 221 et s.
- Plan d'action triennal de la Commission pour la *Politique de protection des consommateurs dans la CEE* – 1990-1992, COM (90) 98 final du 03.05.1990.
- Communication de la Commission relative à *L'application uniforme de la Directive 89/397 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires*, COM (90) 392 final du 13.09.1990.
- Communication de la Commission concernant le *Développement de la Normalisation européenne*, JOCE n° C 20 du 28.01.1991, page 1.
- Communication de la Commission au Conseil sur *L'évolution et l'avenir de la PAC*, COM (91) 100 du 01.02.1991.
- Communication de la Commission *Evolution et avenir de la Politique Agricole Commune – Suivi du document de réflexion (COM (91) 100 du 01.02.1991) – Propositions de la Commission*, COM (91) 258 final du 12.07.1991.
- Communication interprétative de la Commission concernant *Les dénominations de vente des denrées alimentaires*, JOCE n° C 270 du 15.10.1991, page 2.
- Communication de la Commission *Normalisation dans le cadre de l'économie européenne*, COM (91) 521 du 16.12.1991.
- Communication de la Commission *De l'Acte unique à l'après Maastricht : les moyens de nos ambitions*, COM (92) 2000 final du 11.02.1992.
- Projet de Directive relative à *L'utilisation d'allégations concernant les denrées alimentaires*, Document SPA/62 du 18.09.1992.
- Commission au Conseil et au Parlement européen du 27.10.1992 sur *la mise en œuvre du principe de subsidiarité*, Bull. CE 10/1992.
- Communication de la Commission du 02.12.1992 sur *Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêts*, JOCE n° C 63 du 05.03.1993, page 2.
- Communication de la Commission *Une transparence accrue dans les travaux de la Commission*, JOCE n° C 63 du 05.03.1993, page 8.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *Le contrôle des résidus dans les viandes*, COM (93) 167 final du 21.04.1993.
- Communication de la Commission *Pour un programme stratégique sur le Marché intérieur*, COM(93) 256.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la *Somatotropine bovine*, COM (93) 331 final.

- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social relative à *L'accès du public aux documents des institutions*, JOCE n° C 156 du 08.06.1993, page 5.
- Communication de la Commission sur la *Transparence dans la Communauté*, JOCE n° C 166 du 17.06.1993, page 4.
- Communication de la Commission sur *Les procédures de mise en œuvre du principe de subsidiarité*, JOCE n° C 329 du 06.12.1993, page 135.
- Communication de la Commission *Suivi du rapport Sutherland : Codification constitutive pour le renforcement de la transparence du droit communautaire dans le domaine du Marché intérieur*, COM (93) 361 final du 16.12.1993.
- Communication de la Commission – Deuxième Plan d'action triennal *Mettre le Marché unique au service des consommateurs* – 1993-1995, COM (93) 378 final du 28.07.1993.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES relative à *La gestion des cas urgents dans le cadre de la mise en œuvre des règles communautaires* – Suivi du rapport Sutherland, COM (93) 430 final du 16.12.1993.
- Communication de la Commission concernant le cadre de *L'action dans le domaine de la santé publique*, COM (93) 559 final du 24.11.1993.
- Livre vert de la Commission *L'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché unique*, COM (93) 576 final du 16.11.1993.
- Communication de la Commission sur *Tirer le meilleur parti du Marché intérieur : programme stratégique*, COM (93) 632 final du 22.12.1993.
- Communication de la Commission *La gestion de la reconnaissance mutuelle des règles nationales après 1992*, COM (93) 669 final du 15.12.1993.
- Communication interprétative de la Commission concernant *L'emploi des langues pour la commercialisation des denrées alimentaires à la suite de l'arrêt « Peeters »*, JOCE n° C 345 du 23.12.1993, page 3.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *Le développement de la coopération administrative pour la mise en œuvre et l'application de la législation communautaire dans le cadre du Marché intérieur*, COM (94) 29 final du 16.02.1994.
- Communication de la Commission sur *Le rôle des sanctions pour la mise en œuvre de la législation communautaire dans le cadre du Marché intérieur*, COM (95) 162 final du 03.05.1995.
- Livre blanc de la Commission européenne sur *La préparation des Etats associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le Marché intérieur de l'Union*, COM (95) 163 final du 03.05.1995.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Sur une plus large utilisation de la Normalisation dans la politique communautaire*, COM (95) 412 final du 30.10.1995.
- Communication de la Commission *Priorités pour la politique des consommateurs* – 1996-1998, COM (95) 519 final.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions *Le défi global du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne*, COM (96) 53 final du 14.02.1996.

- Communication de la Commission sur le programme *Simplifier la législation relative au Marché intérieur (SLIM)*, COM (96) 204 du 08.05.1996.
- Communication de la Commission concernant *La mise en œuvre de l'[ex]-article 171 du traité CE*, JOCE n° C 242 du 21.08.1996, page 6.
- Communication de la Commission sur *La politique commerciale extérieure de la Communauté dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité*, COM (96) 564 du 13.11.1996.
- Communication de la Commission portant sur *Le transfert de l'office d'inspection et de contrôles vétérinaires et phytosanitaires en Irlande*, Bull. 12/1996, point 1.3.167.
- Livre vert de la Commission relatif aux *Les principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne*, COM (97) 176 final du 30.04.1997.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *Santé des consommateurs et sûreté alimentaire*, COM (97) 183 final du 30.04.1997.
- Communication de la Commission concernant *Les actions à entreprendre au sujet de l'ESB*, SEC (97) 862 du 14.05.1997.
- Communication de la Commission au Conseil européen relatif au *Plan d'action en faveur du Marché unique*, CSE (97) 1 final du 04.06.1997, Ed. OPOCE, 1997, 46 pages.
- Communication de la Commission *Agenda 2000 – Pour une Union plus forte et plus large*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume I.
- Communication de la Commission *Agenda 2000 – Le défi de l'élargissement*, COM (97) 2000 final du 15.07.1997, volume II.
- Document de travail de la Commission *Recherche et Normalisation*, COM (1998) 31 final du 27.01.1998.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au CES concernant *Le contrôle et l'inspection alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires*, COM (1998) 32 final du 28.01.1998.
- Communication de la Commission *Agenda 2000 – Les propositions législatives : vue d'ensemble*, COM (1998) 182 final du 18.03.1998.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions sur *L'évolution de la politique en matière de santé publique au sein de la Communauté européenne*, COM (1998) 230 final du 15.04.1998.
- Communication de la Commission *Rendre la législation du Marché unique plus efficace*, COM (1998) 296 final du 13.05.1998.
- Communication de la Commission au Conseil européen de Cardiff *Partenariat d'intégration – Une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'Union européenne*, COM (1998) 333 final du 27.05.1998.
- Communication de la Commission *Légiférer moins pour agir mieux : les faits*, COM (1998) 345 final du 27.05.1998.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions concernant le *Deuxième rapport semestriel de suivi sur l'ESB*, COM (1998) 598 final du 18.11.1998.
- Communication relative au *Programme de travail de la Commission : Les priorités politiques – 1999*, COM (1998) 604 final du 28.10.1998.

- Communication de la Commission *Plan d'action pour la politique des consommateurs* – 1999-2001, COM (1998) 696 final du 01.12.1998.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif aux *Décisions de l'OMC sur l'interdiction des hormones par la Communauté européenne*, COM (1999) 81 final du 10.02.1999.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil *Le Marché unique et l'environnement*, COM (1999) 263 final du 08.06.1999.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur *la reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du plan d'action pour le Marché intérieur*, COM (1999) 299 du 16.06.1999.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Approche de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire de l'OMC*, COM (1999) 331 final du 08.07.1999.
- Livre vert de la Commission relatif à *La responsabilité civile du fait des produits défectueux*, COM (1999) 396 final du 28.07.1999.
- Livre blanc de la Commission sur *La sécurité alimentaire*, COM (1999) 719 final du 12.01.2000.
- Communication de la Commission sur *Le recours au principe de précaution*, COM (2000) 1 final du 02.02.2000.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen *Vers un espace européen de la recherche*, COM (2000) 6 final du 18.01.2000.
- Document de discussion de la Commission *La Commission et les ONG : le renforcement du partenariat*, COM (2000) 11 final du 18.01.2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Indicateurs d'intégration des préoccupations environnementales dans la Politique Agricole Commune*, COM (2000) 20 final du 26.01.2000.
- Livre vert de la Commission sur *L'assistance judiciaire en matière civile : problèmes rencontrés par les plaideurs*, COM (2000) 51 final du 09.02.2000.
- *Lignes directrices de la Commission concernant les aides d'Etats dans le secteur agricole*, JOCE n° C 28 du 02.02.2000, page 2.
- Livre blanc de la Commission sur *La responsabilité environnementale*, COM (2000) 66 final du 09.02.2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen *Réexamen de SLIM : simplifier la législation relative au Marché intérieur*, COM (2000) 104 final du 28.02.2000.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au CES et au Comité des régions *Objectifs stratégiques 2000-2005 – Donner forme à la Nouvelle Europe*, COM (2000) 154 final du 09.02.2000.
- Communication de la Commission *Programme de travail de la Commission pour 2000*, COM (2000) 155 du 09.02.2000.
- Livre blanc de la Commission relatif à *La réforme de la Commission*, COM (2000) 200.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au CES et au Comité des régions *Réactualisation 2000 de la stratégie pour le Marché intérieur européen*, COM (2000) 257 final du 03.05.2000.

- Communication de la Commission *Protection des intérêts financiers des Communautés – Lutte antifraude : Pour une approche stratégique globale*, COM (2000) 358 final du 28.06.2000.
- Communication de la Commission – *Un traité fondamental*, COM (2000) 434 final du 12.07.2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la *Reconnaissance mutuelle des décisions finales en matière pénale*, COM (2000) 495 final du 26.07.2000.
- Communication de la Commission sur la *Charte des droits fondamentaux*, COM (2000) 559 final du 13.09.2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – *Concilier nos besoins et nos responsabilités en intégrant les questions d’environnement dans la politique économique*, COM (2000) 576 du 20.09.2000.
- Communication de la Commission sur *La nature de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, COM (2000) 644 final du 11.10.2000.
- Document de travail de la Commission *Science, société et citoyens*, SEC (2000) 1973.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *les options pour la promotion des protéines végétales dans l’Union européenne*, COM (2001) 148 final/2 du 16.03.2001.
- Communication de la Commission *Vers un renforcement de la relation transatlantique axé sur la dimension stratégique et l’obtention de résultats*, COM (2001) 154 final.
- Communication de la Commission sur *Une stratégie communautaire de lutte contre la résistance antimicrobienne*, COM (2001) 333 final du 20.06.2001, volume I.
- Communication de la Commission sur *Le développement durable en Europe pour un monde meilleur*, COM (2001) 364 final du 15.05.2001
- Communication de la Commission *Contribution de la Communauté européenne au renforcement de la sécurité aérienne dans le monde*, COM (2001) 390 final du 16.07.2001.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au CES *Promouvoir les normes fondamentales du travail et améliorer la gouvernance sociale dans le contexte de la mondialisation*, COM (2001) 416 final du 18.07.2001.
- Livre blanc de la Commission sur *La gouvernance européenne*, COM (2001) 428 final du 25.07.2001.
- Communication de la Commission *Vers une vision stratégique des sciences du vivant et de la biotechnologie : Document de consultation*, COM (2001) 454 final du 04.09.2001.
- Communication de la Commission *Evaluation et orientation du Règlement 1292/96 du Conseil du 27.06.1996 concernant la politique et la gestion de l’aide alimentaire et des actions spécifiques d’appui à la sécurité alimentaire*, COM (2001) 473 final/2 du 12.09.2001.

RAPPORTS

- Rapport de la Commission du 26.06.1975 sur *le projet d’Union européenne*, Bull. CE, Supplément, 5/1975.
- Rapport relatif au *Marché intérieur de la Communauté – 1993*, COM (94) 55 final du 14.03.1994.

- Rapport de la Commission au Conseil européen sur *l'application du principe de subsidiarité* – 1994, COM (94) 533 final du 25.11.1994.
- Rapport de la Commission sur *le fonctionnement du traité sur l'Union européenne*, SEC (95) 731 final du 10.05.1995.
- Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions sur *l'état de la santé dans la Communauté européenne*, COM (95) 357 final du 19.07.1995.
- Rapport concernant l'état d'avancement de la normalisation européenne, Document de travail des services de la Commission, SEC (95) 2104 du 28.11.1995.
- Rapport de la Commission sur *l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable*, COM (95) 624 final du 10.01.1996.
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à la *coopération entre administration pour l'application de la législation relative au Marché intérieur*, COM (96) 20 final du 29.01.1996.
- Première rapport sur *la prise en compte des aspects culturels dans l'action de la Communauté*, COM (96) 160 final du 17.04.1996.
- Rapport sur *l'application de la procédure codécision*, SEC (96) 1225 du 03.07.1996.
- Premier rapport sur la *Cohésion économique et sociale* – 1996, COM (96) 542 du 06.11.1996.
- Rapport d'audit relatif au *transfert des ressources vers la DG XXIV* réalisé par l'Inspection général des services, SEC (97) 482 du 11.03.1997.
- Rapport consolidé final de la Commission européenne à la *commission temporaire du Parlement européen chargée du suivi des recommandations concernant l'encéphalopathie spongiforme bovine*, COM (97) 509 final du 20.10.1997.
- Rapport de la Commission sur *les visites initiales effectuées par les services de la Commission dans les Etats membres en application de l'article 5 de la Directive 93/99 du Conseil en vue de l'évaluation des systèmes nationaux de contrôle officiel des denrées alimentaires*, COM (98) 37 final du 11.02.1998.
- Rapport de la Commission concernant *l'identification et l'enregistrement des animaux*, COM (1998) 207 final du 17.04.1998.
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *l'efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche*, COM (1998) 291 final du 13.05.1998.
- Premier *rapport semestriel de suivi sur l'ESB* présenté par la Commission européenne devant le Parlement européen, mai 1998.
- Deuxième rapport semestriel de suivi de l'ESB, COM (1998) 598 final du 18.11.1998.
- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur *la simplification de la législation agricole*, COM (1999) 156 final du 28.04.1999.
- Rapport de la Commission au Conseil sur *l'application du Règlement 2082/92 relatif aux Attestations de spécificité des produits agricoles et des denrées alimentaires* en vertu de son article 21, COM (1999) 374 final du 19.07.1999.

- Rapports de la Commission par pays sur *la situation de l'agriculture et de l'alimentation dans les pays candidats* – 1998, Rapport général sur *La situation de l'agriculture dans l'Union européenne* – 1998, Ed. OPOCE, 1999, 533 pages.
- Rapport de la Commission sur *les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion* – Document d'ensemble, COM (1999) 500 final du 13.10.1999.
- Rapport annuel de la Commission au Conseil européen *Mieux légiférer* – 1999, COM (1999) 562 du 03.11.1999.
- Rapport de la Commission sur *les résultats de la quatrième phase de SLIM*, COM (2000) 56 final du 04.02.2000.
- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur *l'expérience acquise dans l'application de la Directive 92/59 relative à la sécurité générale des produits*, COM (2000) 140 final du 29.03.2000.
- Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur *l'expérience acquise dans l'application de la Directive du Conseil du 90/313 du 07.06.1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement*, COM (2000) 400 final du 29.06.2000.
- Rapport de la Commission sur *le fonctionnement du réseau de surveillance épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté*, COM (2000) 471 final du 07.09.2000.
- Deuxième rapport sur *la cohésion économique et sociale*, COM (2001) 21 final du 31.02.2001.
- Rapport annuel sur *le programme SAPARD* de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au CES et au Comité des régions – 2000, COM (2001) 341 final du 03.07.2001.
- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur *les mesures à mettre en œuvre pour le contrôle et la prévention des zoonoses*, COM (2001) 452 final du 01.08.2001.

AUTRES PUBLICATIONS

- *L'Uruguay round, un accord global au bénéfice de l'économie mondiale*, Ed. OPOCE, 1994, 31 pages.
- *Actes coordonnés – Denrées alimentaires*, situation au 30.04.1994, Ed. OPOCE – Commission européenne, 724 pages.
- Guide du consommateur européen dans le Marché unique, Ed. OPOCE – Commission européenne, 1994, 231 pages.
- Rapport du groupe d'experts indépendants sur *la simplification législative et administrative* – dit Rapport Molitor, COM (95) 288 final/2 du 21.06.1995.
- Vade-mecum préparé par le Groupe de travail interservice, *Informations à destination des consommateurs sur l'encéphalopathie spongiforme bovine*, Commission européenne, 28.05.1996, GIS-BSE (96) 1.7 ; 2^{ème} édition : 19.11/1996, document GIS-BSE (96) 7.5 ; 3^{ème} édition : 16.10.1998, document GTI-ESB (98) 2.
- *La directive 83/189 commentée – Guide des procédures d'information sur les normes et les réglementations techniques nationales*, Ed. OPOCE – Commission européenne, 1998, 81 pages.
- *L'agriculture biologique – Guide sur la réglementation communautaire*, Ed. OPOCE – Commission européenne, 2001, 28 pages.

PUBLICATIONS PERIODIQUES DE LA COMMISSION

- *Europe verte* — Direction de l'Agriculture.
- *Fact-sheet* — Direction de l'Agriculture.
- *European Voice* — Direction santé et protection des consommateurs.
- *Les cahiers de la PAC* — Direction de l'Agriculture.

Autres publications des Communautés européennes

- Rapport général annuel sur l'activité de l'Union européenne, Ed. OPOCE.
- Rapport général annuel sur l'activité de la Communauté européenne, Ed. OPOCE.
- Rapport annuel d'activité de la Communauté européenne — *La situation de l'agriculture dans la Communauté*, Ed. OPOCE.
- Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire.
- Bulletin des Communautés européennes

2 - INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL

Nations Unies

- Arrangement international portant création de l'Office International des Epizooties, 25.01.1924, Paris.
- Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé, New York, 22.07.1946, Actes off. Org. mond. santé, 2, 100.
- Convention Internationale pour la Protection des Végétaux du 06.12.1951, texte révisé approuvé par la Conférence de la FAO au cours de sa 29^{ème} session — novembre 1997, www.fao.org/Legal/TREATIES.
- Arrangement de Lisbonne du 31.10.1958 concernant la protection des Appellations d'origine et leur enregistrement international, , *Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 828, n° 13172, p. 205.
- Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté le 16.12.1966, *Annuaire juridique — Nations Unies*, 1966, p. 182.
- Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques adopté le 16.12.1966, *Annuaire juridique — Nations Unies*, 1966, p. 190.
- *Statutes of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and OMS.

- *Rule (VII-1) of Procedure of the Codex alimentarius commission*, Procedural Manual, 2000, 11th Edition, FAO and WHO.

GATT — OMC

ACCORDS

- *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay — Textes juridiques*, Ed. Secrétariat générales du GATT, Genève, 1994, 591 pages, notamment :
 - *Accord Général sur les tarifs douaniers et le Commerce — GATT dit de 1947*, p. 511.
 - *Accord sur l'agriculture*, p. 40.
 - *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, p. 72.
 - *Accord sur les obstacles techniques au commerce*, p. 145.
 - *Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, p. 386.
 - *Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*, p. 427.

SYSTEME DE REGLEMENT DES DIFFERENDS — OMC

Rapports des groupes spéciaux

- *Communauté européenne — Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, WT/DS 26/R/USA et WT/DS 48/R/CAN, 18.08.1997.
- *Mesures affectant l'Amiante et les produits en contenant*, WT/DS 135/R, 18.09.2000.

Rapports de l'Organe d'appel

- *Communauté européenne — Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, WT/DS 26/AB/R/Etats-Unis et WT/DS 48/AB/R/Canada, 16.01.1998.
- *Mesures affectant l'Amiante et les produits en contenant*, WT/DS 135/AB/R, 16.02.2001.

Arbitrage au titre du MARD

- Décision arbitrale au titre de l'article 21 : 3 c), *Communauté européenne — Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones)* : WT/DS 26/15 et WT/DS 48/13, 29.05.1998.
- Décision arbitrale au titre de l'article 22 : 6, *Communauté européenne*, WT/DS 26/ARB, 12.06.1999.

Conseil de l'Europe

- Convention Européenne des Droits de l'Homme, 1951, in *Droits de l'Homme en droit international*, Ed. Conseil de l'Europe, Coll. Documents européens, 1992, 482 pages, p. 167.
- Résolution 543 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe du 17.05.1973 relative à une Charte de protection du consommateur, Doc. 3280.
- Convention européenne de Strasbourg du 27.01.1977 sur la responsabilité du fait des produits en cas de lésions corporelles ou de décès, in *Document Conseil de l'Europe*, n° 91 ; Dictionnaire Permanent Droit Européen des Affaires, Textes, 2451.

Autres instruments

- Convention franco-espagnole sur la protection des Appellations d'origine, des Indications de Provenance et des dénominations de certains produits signée à Madrid le 27.06.1973, JORF 18.04.1975.
- Report Brundtland, 1987 – *World Commission on Environment and Development « Our Common future »*, Ed. Oxford University Press, Oxford – New York, 1987.
- Déclaration dite de Rio, 13.06.1992, *RGDIP*, 1992, p. 975.
- Protocole de Carthagène du 29.01.2000 sur la prévention des risques biotechnologiques, Montréal, *Documents d'actualité internationales*, Ed. La documentation française, 2000, n° 9, pp. 334-343.

3 - DOCUMENTS OFFICIELS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

- Loi du 01.07.1998 portant création d'une Agence française de sécurité alimentaire, JORF 02.07.1998.
- Rapport relatif à la *Certification, clé d'un nouvel essor*, présenté par M. Brune au Ministre chargé de l'industrie, de l'agriculture et de la consommation, février 1993.
- Rapport de la mission d'information commune du Parlement présenté par M. Matteï sur l'ensemble des *problèmes posés par le développement de l'épidémie d'ESB – De la « Vache folle » à la « Vache émissaire »*, Assemblée Nationale, n° 3291, 1997.
- Rapport d'information présenté par B. Marre le 30.09.1999 sur la *préparation de la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle*, Assemblée nationale, n° 1824.
- Rapport au Premier Ministre français présenté par P. Kourilsky, G. Viney le 15.10.1999 *Le principe de précaution*, Ed. La documentation française – O. Jacob, 2000, 406 pages.

- Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat français pour l'Union européenne sur *le Codex alimentarius*, rapporteur J. Bizet, n° 450, annexe du procès-verbal de la séance du 29.06.2000.
- Rapport n° 2297 de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale française du 29.03.2000 sur la *transparence et la sécurité sanitaire de la filière alimentaire en France*, 11^{ème} législature.
- Rapport n° 321 de la commission d'enquête du Sénat du 17.05.2001 sur les *conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs*, rapporteur J. Bizet.
- Rapport n° 3291 d'information de J.-F. Mattei du 22.05.2001 au nom de la mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posées par le développement de l'épidémie d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine, Assemblée Nationale.
- Rapport n° 3138 de la commission d'enquête du 13.06.2001 sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'ESB et les enseignements de la crise en terme de pratiques agricoles et de santé publique, rapporteur M. Vergnier.
- Mémoire de la Présidence française de l'Union européenne sur *les sanctions des violations du droit communautaire et son application effective*, janvier 1995, RMUE, 1995, n° 1, pp. 231-235.

4 - MANUELS —OUVRAGES

MANUELS

- **AYRAL M.**
Le Marché intérieur de l'Union européenne, *Ed. La documentation française, Coll. Réflexe Europe, Paris, 1995, 171 pages.*
- **BARAV A., PHILIP C.,** (sous la direction de)
Dictionnaire juridique des Communautés européennes, *Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages*
- **BLUMANN C.**
— La fonction législative communautaire, *Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, Paris, 1995, 175 pages.*
— Politique Agricole Commune — Droit communautaire agricole et agro-alimentaire, *Ed. Litec, Paris, 1996, 555 pages.*
- **BOULOUIS J.**
Droit institutionnel de l'Union européenne, *Ed. Montchrestien, Coll. Domat — Droit public, Paris, 1997, 6^{ème} édition, 406 pages.*
- **BOULOUIS J., CHEVALLIER R.-M.**
Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, *Ed. Dalloz, Paris, tome 1, 1991, 5^{ème} édition, 470 pages ; tome 2, 1991, 3^{ème} édition, 511 pages.*
- **BOULOUIS J., DARMON M.**
Contentieux communautaire, *Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 1997, 467 pages.*
- **CARREAU D., JUILLARD P.**
Droit international économique, *Ed. LGDJ, Coll. Manuel, Paris, 1998, 4^{ème} édition, 720 pages.*
- **CHAVANNE A., BURST J.J.**
Droit de la propriété industrielle, *Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 1993, 4^{ème} édition, 823 pages.*
- **CHRISTOPHE-TCHAKALOFF M.-F.**
Les grandes étapes de l'organisation de l'Europe, *Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, Paris, n° 3105, 1996, 127 pages.*
- **CONSTANTINESCO V., JACQUE J.-P., KOVAR R., SIMON D.** (sous la direction de)
— Traité instituant la CEE — Commentaire article par article, *Ed. Economica, Paris, 1992, 1648 pages.*
— Traité sur l'Union européenne — Commentaire article par article, *Ed. Economica, Paris, 1994, 1000 pages.*
- **DAILLIER P.**
Droit international public, *Ed. LGDJ, Paris, 1999, 6^{ème} édition, 1455 pages.*
- **DECAUX E., IMBERT P.-H., PETTITI L.-E.,** (sous la direction de)
La convention européenne des droits de l'Homme, *Ed. Economica, 1995, Paris, 1230 pages.*
- **DESPORTES F., LE GUNEHEC F.**

Le nouveau droit pénal – Droit pénal général, *Ed. Economica, Paris, tome 1, 1998, 5^{ème} édition, 914 pages.*

- **DUBOUIS L., BLUMANN C.**

Droit communautaire général, *Ed. Montchrestien, Coll. Domat – Droit public, Paris, 1999, 525 pages.*

- **DUPUY P.-M.**

Droit international public, *Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 1998, 4^{ème} édition, 684 pages.*

- **FALLON M.**

Droit matériel général des Communautés européennes, *Ed. LGDJ – Bruylant, Paris – Louvain-La-Neuve, 1997, 722 pages.*

- **ISAAC G., BLANQUET M.**

Droit communautaire général, *Ed. Masson, Paris, 2001, 8^{ème} édition, 395 pages.*

- **KADDOUS C.**

Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la CJCE, *Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 551 pages.*

- **KISS A., SHELTON D.**

Traité de droit européen de l'environnement, *Ed. Frison-Roche, Paris, 1995, 554 pages.*

- **LEBRETON G.**

Libertés publiques et droits de l'Homme, *Ed. Colin, 4^{ème} édition, 1999, 521 pages.*

- **MATTERA A.**

Le Marché unique européen, *Ed. Jupiter, Paris, 1992, 2^{ème} édition, 775 pages.*

- **OLMI G.**

Politique Agricole Commune, *Commentaire Mégret, Ed. Université de Bruxelles, 1991, vol. 2, 323 pages.*

- **PRADEL J., CORSTENS G.**

Droit pénal européen, *Ed. Dalloz, Coll. Précis, Paris, 1999, 570 pages.*

- **RIDEAU J.**

Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes, *Ed. LGDJ, Coll. Manuel, Paris, 1999, 3^{ème} édition, 1092 pages.*

- **RITSON C., HARVEY D. R.** (edited by)

The Common Agricultural Policy, *Ed. Centre for Agriculture and Biosciences International – CAB – International, United Kingdom, Oxon, 1997, 440 pages.*

- **ROBERT J.**

Droits de l'Homme et libertés fondamentales, *Ed. Montchrestien, Paris, 1993, 808 pages.*

- **SCHWARZE J.**

Droit administratif européen, *Ed. Bruylant – OPOCE, Bruxelles, 1994, 2 volumes, 1631 pages.*

- **SIMON D.**

– L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales, *Ed. Pédone, Paris, 1981, 936 pages.*

– Le système juridique communautaire, *Ed. PUF, Coll. Droit fondamental, Paris, 1998, 2^{ème} édition, 578 pages.*

- **SNYDER F.**

Droit de la Politique Agricole Commune, *Ed. Economica, Paris, 1987, 241 pages.*

- **SUDRE F.**

Droit international et européen des droits de l'Homme, Ed. PUF, Coll. *Droits fondamentaux*, Paris, 1995, 392 pages.

- **TEULON F.**

La Politique Agricole Commune, Ed. PUF, Coll. *Que sais-je ?*, Paris, 1991, 127 pages.

- **VINCENT P.-M.**

Le droit de l'alimentation, Ed. PUF, Coll. *Que sais-je ?*, Paris, 1996, 127 pages.

- **WACHSMANN P.**

Les droits de l'Homme, Ed. Dalloz, Coll. *Connaissance du droit*, 1995, Paris, 2^{ème} édition, 142 pages.

- **WEILL A., TERRE F.**

Droit civil – Introduction général, Ed. Dalloz, Coll. *Précis*, Paris, 1979, 500 pages.

OUVRAGES

Monographies

- **APFELBAUM M.** (sous la direction de)

Risques et peurs alimentaires, Ed. O. Jacob, Paris, 1998, 284 pages.

- **AUDROING J.-F.**

Les industries agro-alimentaires, Ed. Economica, Coll. *Economie poche*, Paris, 1995, 112 pages.

- **BARTHELEMY D., DAVID J.** (sous la direction de)

L'agriculture européenne et les droits à produire, Ed. INRA, Paris, 1999, 434 pages.

- **BAUDIN P.**

L'Europe face à ses marchés agricoles, Ed. Economica, Coll. *Economie agricole et agro-alimentaire*, Paris, 1993, 270 pages.

- **BOREKMAN J. M.**

A philosophy of european Union law – Positions in legal space and the construction of a juridical world image, Ed. Peeters, Leuven, 1999, 472 pages.

- **BRUNEL S., LEONARD Y.** (sous la direction de)

Les problèmes alimentaires dans le monde, Ed. La documentation française, Coll. *Cahiers français*, Paris, 1996, n° 278, 112 pages.

- **BUREAU H.**

Le droit de la consommation transfrontière, Ed. Litec, 2000, 430 pages.

- **BURGAT F., DANTZER R.** (sous la direction de)

Les animaux d'élevage ont-ils droit au bien-être ?, Ed. INRA, Paris, 2001, 200 pages.

- **BUZELAY A.**

Intégration et désintégration européenne, Ed. Economica, Coll. *Economie Poche*, Paris, 1996, 112 pages.

- **CANAL-FORGUES E., FLORY Th.** (sous la direction de)

GATT/OMC – Recueil des contentieux, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2001, 1229 pages.

- **CARBONNIER J.**

– Essais sur les lois, Ed. Defrénois, Paris, 1979, 229 pages.

- Flexible droit, *Ed. LGDJ, Paris, 1979, 4^{ème} édition, 350 pages.*
- Sociologie juridique, *Ed. PUF, Coll. Quadriga, Paris, 1994, 416 pages.*
- **CHAPUY P., GODET M.**
Sécurité alimentaire et environnement, *Ed. Cahiers du Laboratoire d'investigation prospective et stratégique, Paris, 1998, n° 11, 65 pages.*
- **CHAUCHAT M.**
Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires, *Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit international, 1989, 315 pages.*
- **CLERGERIE J.-L.**
Le principe de subsidiarité, *Ed. Ellipses, Coll. Le droit en question, Paris, 1997, 128 pages.*
- **COHEN-JONATHAN G.**
La convention européenne des droits de l'Homme, *Ed. Economica, Paris, 1989, 616 pages.*
- **CORNU G.**
Vocabulaire juridique, *Ed. PUF – Association Capitant, Paris, 1994, 862 pages.*
- **CSERGO J.** (sous la direction de)
Pot-au-feu – convivial, familial : histoires d'un mythe, *Ed. Autrement, Coll. Mutations, Paris, 1999, n° 187, 218 pages.*
- **DANNECKER G.** (sous la direction de)
Criminal Law on Food Processing and Distribution, and Administrative Sanctions in the European Union, *Ed. Trier Academy of European Law, 1994, 262 pages.*
- **DEBOYSER P.**
Le droit communautaire relatif aux denrées alimentaires, *Ed. Story Scientia, Coll. Droit et Consommation, Louvain-la-Neuve, 1989, 466 pages.*
- **DECKMYN V., THOMSON I.** (edited by)
Openness and transparency in the european Union, *Ed. European Institute of Public Administration, 1998, 169 pages.*
- **DELMAS-MARTY M.** (sous la direction de)
– Quelle politique pénale pour l'Europe ?, *Ed. Economica, Paris, 1993, 372 pages.*
– « Corpus juris » portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, *Ed. Economica, Paris, 1997.*
- **DESLYS J.-P., PICOT A.**
La Vache Folle – Les risques pour l'homme, *Ed. Dominos – Flammarion, Paris, 2001, 127 pages.*
- **DORMOY D.**
Les accords de produits de base, instrument de régulation des marchés, *Ed. Pédone, Paris, 1986, 327 pages.*
- **DU GRANRUT C.**
La citoyenneté européenne, une application du principe de subsidiarité, *Ed. LGDJ, Coll. Droit Communautaire, Paris, 1997, 161 pages.*
- **DUMONT S.**
Subventions aux exportations agricoles : contentieux Etats-Unis/CEE, *Ed. PUF, Coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1994, 328 pages.*
- **FALLON M., MANIET F.**
Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté Européenne, *Ed. Story Scientia, Coll. Droit et Consommation, Louvain-la-Neuve, 1990, 348 pages.*

- **FISCHLER C.**
L'omnivore, *Ed. O. Jacob, Coll. Points, Paris, 1993, 446 pages.*
- **FLANDRIN J.-L., COBBI J.** (sous la direction de)
Table d'hier, table d'aujourd'hui, *Ed. O. Jacob, Paris, 1999, 497 pages.*
- **FLORY T.** (sous la direction de)
La Communauté européenne et la GATT – Evaluation des accords du cycle d'Uruguay, *Ed. Apogée, Coll. Publications du CEDRE, Rennes, 1995, 170 pages.*
- **FRASELLE N.** (sous la direction de)
La sécurité et la qualité alimentaires – Evolution en Europe et au Liban, *Ed. Centre de droit de la consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-la-Neuve, 1997, 227 pages.*
- **FRUIS P.**
Développement durable dans l'Union européenne, *Ed. L'Harmattan, Coll. Questions contemporaines, Paris, 1998, 185 pages.*
- **GEDMIN J.** (edited by)
European integration and American interests – What the New Europe Really Means for the United States, *Ed. American Enterprise Institute, Washington D.C., 1997, 188 pages.*
- **GERBET P.**
La construction de l'Europe, *Ed. Imprimerie nationale, Paris, 3^{ème} édition, 1999, 617 pages.*
- **GODARD O.** (sous la direction de)
Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines, *Ed. Maison des sciences de l'Homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages.*
- **GROSCLAUDE J.**
Sécurité et risques alimentaires, *Ed. La documentation française, Coll. Problèmes politiques et sociaux, Paris, 2001, n° 856-857, 180 pages.*
- **GUASCH I, MARIMON J.**
Recherche de la dimension réelle de la prise en compte des intérêts du consommateur dans le cadre de la protection juridique communautaire de la qualité et des dénominations de vente au sein des politiques agricole commune et de Marché intérieur de l'Union européenne, *Ed. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1997, 119 pages.*
- **HAMONIAUX T.**
L'intérêt général et le juge communautaire, *Ed. LGDJ, Coll. Systèmes Communautaire, Paris, 2001, 179 pages.*
- **HARLOW C.**
Citizen Access to Political Power in the European Union, *Working Papers, Ed. European University Institute, Florence, 1999, RSC n° 99/2, 54 pages.*
- **HIRSH M., DUNETON P.**
L'affolante histoire de la vache folle, *Ed. Balland, Paris, 1996, 235 pages.*
- **JOLLIVET M., EIZNER N.,** (sous la direction de)
L'Europe et ses campagnes, *Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 1996, 399 pages.*
- **JOLY P.-B., ASSOULINE G., KREZIAK D., LEMARIE J., MARRIS C., ROY A.**
L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France, *Ed. INRA, Grenoble, 2000.*
- **JONAS H.**

- Le principe de responsabilité, *Ed. du Cerf, Coll. Passages, Paris, 1990.*
- **KAHN A.**, (sous la direction de)
Les plantes transgéniques en agriculture, *Ed. John Libbey Eurotext, Rome, 1996, 165 pages.*
 - **KRÄMER L.**
La CEE et la protection du consommateur, *Ed. Story Scientia, Coll. Droit et Consommation, Louvain-la-Neuve, 1988, 419 pages.*
 - **LARRERE C.**
Du bon usage de la nature, *Ed. Alto-Aubier, 1997, 355 pages.*
 - **LECORPS P., PATURET J.-B.**
Santé publique : du biopouvoir à la démocratie, *Ed. ENSP, 1999.*
 - **LEJEUNE Y.**, (sous la direction de)
Le traité d'Amsterdam — Espoirs et déceptions, *Ed. Bruylant, Coll. Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Louvain, Bruxelles, 1998, 498 pages.*
 - **LENIA S.**
Droits sociaux fondamentaux — Jurisprudence de la Charte sociale européenne, *Ed. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997, 498 pages.*
 - **LEVY-BRUHL H.**
Sociologie du droit, *Ed. PUF, Coll. Que sais-je ?, Paris, 1981, 127 pages.*
 - **MAGNETTE P.**
L'Europe, l'Etat et la démocratie, *Ed. Complexe, Paris, 2000, 261 pages.*
 - **MAHE L.-P., ORTALO-MAGNE F.**
Politique agricole — Un modèle européen, *Ed. Presses de Sciences Po, 2001, 235 pages.*
 - **MAJONE G.**
La Communauté européenne : un Etat régulateur, *Ed. Montchrestien, Coll. Clefs politique, Paris, 1996, 158 pages.*
 - **MALASSIS L.**
Nourrir les hommes, *Ed. Flammarion, Coll. Dominos, Paris, 1994, 126 pages.*
 - **MARKOVITS Y.**
La directive CEE du 25 janvier sur la responsabilité du fait des produits défectueux, *Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1990, 415 pages.*
 - **MAZOYER M., ROUDART L.**
Histoire des agricultures du monde du néolithique à la crise contemporaine, *Ed. Seuil, Paris, 1998, 534 pages.*
 - **MENDRAS H.**
Les sociétés paysannes, *Ed. Folio, Coll. Histoire, Paris, 1995, 368 pages.*
 - **MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.-L.**, (sous la direction de)
Politiques publiques en Europe, *Ed. L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, Paris, 1995, 351 pages.*
 - **MESSERLIN P.**
La nouvelle Organisation Mondiale du Commerce, *Ed. IFRI — Dumod, Paris, 1995, 368 pages.*
 - **NICOLAS F., REPUSSARD J.**
Des normes communes pour les entreprises, *Ed. OPOCE, 1994, 279 pages.*
 - **NICOLAS F., VALDESCHINI E.**

Agro-alimentaire : une économie de la qualité, *Ed. INRA-Economica, Coll. Economie agricole et agro-alimentaire, Paris, 1995, 433 pages.*

- **NOËL G.**
Du pool vert à la politique agricole commune. Les tentatives de la Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955, *Ed. Economica, Paris, 1988, 324 pages.*
- **NOIVILLE C.**
Ressources génétiques et droit, *Ed. Pédone, Paris, 1997, 470 pages.*
- **NONON J., CLAMEN M.**
L'Europe et ses couloirs, lobbying et lobbyistes, *Ed. Dunod, 1991, 324 pages.*
- **OLIVI B.**
L'Europe différente – Histoire politique de la Communauté européenne, *Ed. Folio, Coll. Histoire, Paris, 1998, 792 pages.*
- **OSMAN F.** (sous la direction de)
Vers un Code européen de la consommation, *Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 421 pages.*
- **OST F.**
La nature hors la loi, *Ed. La découverte, 1995, 346 pages.*
- **PALMETER D., MAVROIDIS P. C.**
Dispute Settlement in the World Trade Organization – Practice and Procedure, *Ed. Kluwer Law International, London, 1999, 313 pages.*
- **PANTZ D.**
Institutions et politiques commerciales internationales – Du GATT à l'OMC, *Ed. A. Colin, Paris, 1998, 223 pages.*
- **PAPADOPOULOU R.-E.**
Principes généraux du droit et droit communautaire – Origines et concrétisation, *Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 319 pages.*
- **PAPPAS S. A.** (sous la direction de)
Procédures administratives nationales de préparation et de mise en œuvre des décisions communautaires, *Ed. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1994, 498 pages.*
- **PERRODET A.**
Etude pour un ministère public européen, *Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque des sciences criminelles – tome 35, 2001, 412 pages.*
- **PESCATORE P.**
– Le droit de l'intégration – Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes, *Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Leyden Sijthoff, Genève, 1972, 99 pages.*
– L'ordre juridique des Communautés européennes – Etudes des sources du droit communautaire, *Ed. Presses Universitaires de Liège, 1975, 316 pages.*
- **PETERSON J.**
Europe and America – The prospects for Partnership, *Ed. Routledge, London, 1996, 240 pages.*
- **PETITEVILLE F.**

La face nationale de la gouvernance communautaire — L'élaboration des « positions nationales » des Etats membres sur les propositions d'actes communautaires, *Ed. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1999, 113 pages.*

- **PETROVIC D.**

L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : à la recherche d'un concept, *Ed. PUF — Publications de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Genève, 2000, 304 pages.*

- **POCHON A.**

Les champs du possible, plaidoyer pour une agriculture durable, *Ed. La découverte et Syros, Paris, 1998, 239 pages.*

- **POTTER E. H.**

Transatlantic Partners — Canadian Approaches to the European Union, *Ed. Mc. Gill-Queen's University Press — Carleton University, Canada, 1999, 298 pages.*

- **QUERMONNE J.-L.**

Le système politique de l'Union européenne, *Ed. Montchrestien, Coll. Clefs politiques, Paris, 1994, 2^{ème} édition, 157 pages.*

- **RAINELLI M.**

Le commerce international, *Ed. La découverte, Coll. Repères, Paris, 1996, 122 pages.*

- **REMITO P.**

1992 : l'Europe et la libre circulation des marchandises, *Ed. Performa, Paris, 1988.*

- **ROQUEPLO P.**

Entre savoir et décision : l'expertise scientifique, *Ed. INRA, 1996, 323 pages.*

- **SADELEER de N.**

Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution — Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes de droit de l'environnement, *Ed. Bruylant — AUF, Bruxelles, 1999.*

- **SAMUEL L.**

Droits sociaux fondamentaux — Jurisprudence de la Charte sociale européenne, *Ed. du Conseil de l'Europe, 1997, 498 pages.*

- **SAURON J.-L.**

Droit communautaire et décision nationale — Le processus décisionnel national dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit communautaire, *Ed. LGDJ, Coll. Droit communautaire, 1998, 211 pages.*

- **SCHARPF F.**

Gouverner l'Europe, *Ed. Presses de Sciences Po, Paris, 2000, 238 pages.*

- **SCHEPEL H., FALKE J.**

Legal aspects of standardisation in the Member States of the EC and EFTA — Comparative report, *Ed. OPOCE, vol. 1, 2000.*

- **SCHWARTZ M.**

Comment les vaches sont devenues folles, *Ed. O. Jacob, Paris, 2001.*

- **SHERIDAN B.**

EU Biotechnology — Law and Practice, *Ed. Palladian Law Publishing Ltd., Isle of Wight, 2001, 368 pages.*

- **SOUMASTRE S.** (sous la direction de)

Droit et génie génétique – Premier bilan international et européen des réglementations et des nouvelles politiques, *Ed. Scientifiques Elsevier, Paris, 1994, 162 pages.*

- **STEWART T. P.**

The GATT Uruguay round : a negotiating history, *Ed. Kluwer law, Deventer, 1993, 279 pages.*

- **TABARY P.**

Entre tracteurs et détracteurs, *Ed. Le cherche midi, Coll. Terra, Paris, 1995, 191 pages.*

- **TACKE V.**

Organisational Constructions of the BSE Problem – A Systems Theoretical Case Study on the Globalisation of Risk, *Working Papers, Ed. European University Institute, Florence, 1999, RSC n° 99/8, 38 pages.*

- **TAULEGNE B.**

Le Conseil européen, *Ed. PUF, Coll. Les grandes thèses du droit français, Paris, 1993, 504 pages.*

- **TAVERNIER P.**

Quelle Europe pour les droits de l'Homme ? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une « Union plus étroite » – 35 années de jurisprudence : 1959-1994, *Ed. Bruylant, Bruxelles, 1996, 528 pages.*

- **TOULEMON R.**

La construction européenne, *Ed. Le livre de Poche Références, Coll. Inédit, Paris, 1994, 288 pages.*

- **TRIDIMAS T.**

The general principles of EC Law, *Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 377 pages.*

- **WEBER M.**

Le savant et le politique, *Ed. Plon, Coll. 10/18, 1998, (première édition 1959), 222 pages.*

Travaux collectifs

- Le droit de l'alimentation dans l'Europe d'aujourd'hui, *Ed. Institut d'études européennes, Université libre de Bruxelles, 1987, 372 pages.*
- The 1992 challenge at national level, *Ed. Nomosverlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1991, 601 pages.*
- Etude sur les principes et dispositions actuels concernant les exigences linguistiques en rapport avec la législation du consommateur dans la Communauté européenne, *Rapport final réalisé par le BEUC, Beuc/24/93, août 1993.*
- *Nouvelle Approche : clauses et normes de la libre circulation des marchandises au sein de la CEE*, *Ed. Comité Européen de Normalisation, Bruxelles, 1994, 207 pages.*
- La valorisation des produits, *Université de Rennes 1, Ecole doctorale de la faculté de droit, Séminaire interdisciplinaire Agriculture et aménagement du territoire, DEA en droit communautaire, 1995, 23 pages.*
- Des idées nouvelles pour l'agriculture, *Ed. Apogée, Coll. Agra Débats – Idées et Réflexions, 1995, n° 1, 202 pages.*

- Agriculture et pays d'Europe Centrale et Orientale, *Amphi 147*, Ed. INRA — Rennes, mai 1995, n° 6, 22 pages.
- *L'Europe verte en 1996 : la marche forcée vers l'Est*, Agra Presse, 1996, supplément au n° 2547, 48 pages.

5 - THESES — MEMOIRES

THESES

- **ADAM V.**
La réforme de la Politique Agricole Commune et l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Poitiers, 2000, 765 pages.*
- **AUBRY-CAILLAUD F.**
La libre circulation des marchandises, Nouvelle approche et normalisation européenne, *thèse pour le doctorat en droit public, Ed. Pédone, Paris, 1998, 341 pages.*
- **BELLAYER-ROILLE A.**
Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union européenne, *thèse pour le doctorat en droit public, CEDRE, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, 2000, 474 pages.*
- **BILLET V.**
Aspects juridiques de l'assurance-qualité en agro-alimentaire, *thèse pour le doctorat en droit, Université de Nantes, 1995, 357 pages.*
- **BLANCHARD D.**
Le processus de constitutionnalisation du système de l'Union européenne, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 2001, 896 pages, Ed. Apogée, Rennes, 2001, à paraître.*
- **BLANQUET M.**
L'article 5 du traité CEE : recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté, *thèse pour le doctorat en droit public, Ed. LGDJ, Paris, 1994, 502 pages.*
- **BLIN O.**
La Communauté européenne, le GATT et l'OMC – Contribution à l'étude des rapports institutionnels entre la Communauté européenne et les organisations internationales, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Toulouse 1, 1997.*
- **CASSON P.**
Les fonds de garantie, *Thèse pour le doctorat en droit privé, Université de Paris I, 1994.*
- **CHARLES-LE BIHAN D.**
Les objectifs de la Politique Agricole Commune, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1984, 669 pages.*
- **CHILLON S.**
Le droit communautaire de la consommation après les traités de Maastricht et d'Amsterdam, *thèse pour le doctorat en droit public, Ed. Centre de Droit de la consommation, Coll. Droit et consommation, Louvain-La-Neuve, 1999, 613 pages.*
- **COCHET J.P.**
La notion d'Appellation d'origine en droit communautaire, *thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris II, 1985, 410 pages.*
- **DEBRY BIZOUARD A.**

Analyse de l'image publicitaire de l'aliment dans la presse écrite, ses relations avec le comportement du consommateur et les données nutritionnelles, *thèse pour le doctorat en science de l'information et de la communication, Université de Nancy 2, 1992.*

- **GAÑOZZI P.**

La responsabilité du fait des produits défectueux dans l'Union européenne après la directive de 1985, *thèse pour le doctorat en droit privé, Université de Montpellier I, 1996, 1058 pages.*

- **GUEGAN J.**

Les méthodes de la Cour de justice des Communautés européennes, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1979, 841 pages.*

- **HERVE FOURNEREAU N.**

L'entreprise et le droit communautaire de l'environnement, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, 1999, 524 pages.*

- **JORDA J.**

Le pouvoir exécutif de l'Union européenne, *thèse pour le doctorat en droit public, Université d'Aix-Marseille, Ed. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 687 pages.*

- **KERNÉIS P.**

La CEE et l'alimentation animale, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1990, 869 pages.*

- **LARMET G.**

Alimentation, échanges et relations sociales, *thèse pour le doctorat en sociologie, EHESS, 1998.*

- **LE GAC H.**

L'encadrement juridique communautaire des sciences et technologies du vivant dans le secteur agro-alimentaire, *Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Paris I, 2001, 640 pages.*

- **LUCAS O.**

Pour un droit processuel de la consommation, *Thèse pour le doctorat en droit, Université de Rennes 1, 2000, 720 pages.*

- **MEHDI R.**

Le statut contentieux des mesures nationales d'exécution du droit communautaire, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Rennes 1, 1994, 570 pages.*

- **MONJAL P.-Y.**

Recherche sur la notion de hiérarchie des normes en droit communautaire, *Thèse pour le doctorat en droit public, Tours, 1998, 1149 pages.*

- **PFIRSCH J.-V.**

Configurations sociales et goûts alimentaires : une comparaison franco-allemande, *thèse pour le doctorat en sociologie, Université de Paris X, 1995.*

- **ROCHDI G.**

L'harmonisation européenne des législations nationales relatives aux produits agro-alimentaires, *thèse pour le doctorat en droit public, Université de Poitiers, 1994, 490 pages.*

MEMOIRES

- **BAUDOUIN M.**

Le recours à l'expertise scientifique en droit communautaire, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 2000, 179 pages.

- **BENOIT L.**

Les principes structurants de l'Union européenne, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 114 pages.

- **BERTHELOT E.**

La Communauté européenne et le règlement des différends au sein de l'OMC, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, Coll. Publications du Pôle européen Jean Monnet, Université de Rennes 1, 2001, 151 pages.

- **BOISSAC F.**

Les accords-cadres de troisième génération entre la CE et les PVD-ALA, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1994, 224 pages.

- **BOSSE-PLATIERE I.**

La cohérence entre la Politique Etrangère et de Sécurité Commune et les relations extérieures de la Communauté européenne, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 127 pages.

- **CHAISSÉ J.**

L'effet direct des dispositions des Accords du GATT et de l'OMC au sein de l'ordre juridique communautaire, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 2000, 186 pages

- **COMBOT F.**

Le système de règlement des différends du GATT et de l'OMC face aux défis de la protection de l'environnement et de la santé publique, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 190 pages.

- **COTONNEC G.**

La gestion de la sécurité des produits en droit communautaire, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 219 pages.

- **GAMBERT E.**

La protection du consommateur face aux biotechnologies, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1997, 146 pages.

- **GENTIL L.**

— Pour une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs depuis la crise de la « Vache folle », *Mémoire pour la maîtrise en droit européen*, Université de Rennes 1, 1998, 90 pages.

— Une stratégie communautaire de sûreté alimentaire au sein de l'Union européenne, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire*, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 127 pages.

- **GICQUEL F., SEEGER M.**

La Communauté européenne et la crise de la « Vache Folle, *Mémoire pour la maîtrise en droit européen, Université de Rennes 1, 1997, 93 pages.*

- **GUILLOU A., MANCEAU F.**

Le contrôle de la base juridique des actes communautaires par la Cour, *Mémoire pour la maîtrise en droit européen, Université de Rennes 1, 1998, 71 pages.*

- **GUYOMARD J.**

L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques intra-communautaires, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, Ed. Apogée, Rennes, 1995, 128 pages.*

- **KOZERAWSKI K.**

L'étiquetage des denrées alimentaires : un instrument du Marché intérieur au service des consommateurs et des produits, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 175 pages.*

- **LAURENT S.**

Les groupes politiques et les projets d'essence constitutionnelle du Parlement européen, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE-IODE, Université de Rennes 1, septembre 2001, 257 pages.*

- **LECLERC S.**

Politique Agricole Commune et environnement, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, Ed. Apogée, Rennes, 1993, 141 pages.*

- **LEDAIN A.**

La qualité des denrées alimentaires en droit communautaire, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1990, 208 pages.*

- **LE DUIGOU E.**

L'impératif de santé publique dans la législation agricole et alimentaire de la Communauté, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1997, 142 pages.*

- **LE FOLL C.**

Subsidiarité et politique de normalisation des denrées agro-alimentaires, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 198 pages.*

- **LE GUERNIC A.**

La normalisation et la certification des produits agro-alimentaires dans le cadre du Marché intérieur, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1993, 190 pages.*

- **LEMOIGNE F., SCHWARZ B.**

Les commissions d'enquête créées par le Parlement européen, *Mémoire pour la Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 1999, 109 pages.*

- **LUCAS A.-C., BERTRAND K.**

La jurisprudence de la CJCE relative à la recevabilité du recours en annulation par des associations, *Mémoire pour la maîtrise en droit européen, Université de Rennes 1, 1999, 64 pages.*

- **MARTIN F.**

Le centralisme de la PAC en question, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1995, 131 pages.*

- **MORINO O.**
La libre circulation des denrées alimentaires contenant des additifs, *Mémoire pour le DESS Droit de l'agro-alimentaire, Université de Nantes, 1994, 58 pages.*
- **MURILLO N. R.**
Vers une politique communautaire de la consommation, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1993, 233 pages.*
- **RENOUF P.**
La protection des intérêts des consommateurs en droit communautaire, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1996, 203 pages.*
- **SEVESTRE L., A. SAUTENET A.**
Les implications du contentieux « Hormones » en droit communautaire, *Mémoire de Maîtrise en droit européen, CEDRE, Université de Rennes 1, 2001, 119 pages.*
- **TACKE V.**
Organisational constructions of the BSE problem. A systems theoretical case study on the globalisation of risk, *Working papers – European University Institute, Florence, 1999, RSC n° 99/8, 38 pages.*
- **TALLEC V.**
Droit communautaire et protection des intérêts juridiques des consommateurs, *Mémoire pour le DEA en droit communautaire, CEDRE, Université de Rennes 1, 1998, 100 pages.*

6. COLLOQUES

- *Les appellations d'origine*, Colloque – Barreau de Lyon, 14-15.05.1962, Ed. Imprimerie des petites affiches lyonnaises, 1964, 159 pages.
- *Politique Agricole Commune et construction communautaire*, (sous la direction de) J. Raux, Ed. Economica, Paris, 1984, 489 pages.
- *Droits des consommateurs : sécurité, concurrence, publicité – Droit français et droit communautaire*, Colloque – Dijon, 17-18.04.1986, Ed. Story Scientia, 1987, 176 pages.
- *Sécurité des consommateurs et responsabilité des produits défectueux*, (sous la direction de) J. Ghestin, *Centre de droit des obligations, Université de Paris I, 06-07.11.1986, Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit privé, Paris, 1987, 236 pages.*
- The institutions of the European Community after the single European act : the new procedures and the capacity to act, *Conférence annuelle – Collège d'Europe de Bruges, 28-30.06.1990, actes reprographiés.*
- Food quality in the internal Market of 1993, *Conference – European Commission, Brussels, 09-10.02.1993, Ed. OPOCE, 1994, 413 pages.*
- *La Communauté européenne et l'environnement*, (sous la direction de) J.-C. Masclet, *Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, Paris, 1997, 691 pages.*
- Indications géographiques et produits alimentaires, *Faculté de droit de Nantes, 22-23.06.1995, RDR, 1995, n° 236, pp. 409-438 ; RDR, 1995, n° 237, pp. 465-505.*

- Quel avenir pour la Politique Agricole Commune ?, (sous la direction de) C. Flaesch-Mougin, *Journée d'études – CEDECE*, 29.09.1995, Ed. Apogée, Coll. Publications du CEDRE, Rennes, 1996, 238 pages.
- La sécurité et la qualité alimentaire – Evolutions en Europe et au Liban, *Colloque*, Beyrouth, Liban, 02-06.10.1995, Ed. Centre de droit de la consommation, Louvain-La-Neuve, 1997, 227 pages.
- Le produit agricole et son cadre juridique communautaire, *Colloque – Ordre des avocats auprès de la Cour d'Appel de Rennes*, 04-05.10.1996, Ed. Ordre des avocats – Rennes, 1997, 238 pages.
- Quarante ans des traités de Rome – 1957-1997 ou la capacité des traités d'assurer les avancées de la construction européenne, *Rome*, 26-27.03.1997, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 341 pages.
- Regards croisés sur l'ESB, *Faculté de droit de Nantes – Iquabian*, 16-17.01.1997, RDR, 1997, n° 252, pp. 207-243 ; RDR, 1998, n° 259, pp. 13-37.
- L'agriculture face aux nouvelles demandes de la société, 79^{ème} Congrès de la Mutualité de la Coopération et du Crédit agricole Lyon, 5-6.06.1997, actes reprographiés.
- Conférence scientifique internationale sur les farines animales organisée sous l'égide du Comité scientifique directeur de l'Union européenne, *Bruxelles*, 01-02.07.1997, Ed. OPOCE, 279 pages.
- Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire, *Colloque – Iquabian*, Nantes, 22-23.01.1998, RDR, 1998, n° 266.
- L'Union européenne et la sécurité alimentaire : les leçons de la crise de l'ESB, *Conférence organisée conjointement par le Parlement européen et la Commission*, Bruxelles, 31-11 et 01-12-1998, Ed. OPOCE, 1999, 278 pages.
- La société civile organisée au niveau européen, *Première Convention organisée par le CES*, Bruxelles, 15-16.10.1999, Ed. CES, Bruxelles, 195 pages.
- Droit international et droit communautaire – Perspectives actuelles, *Colloque – SFDI*, Ed. Pédone, Bordeaux, 2000, 448 pages.
- L'Union européenne : carrefour de coopération, *Colloque – CEDECE*, Toulon, avril 2000, actes reprographiés.
- La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution, *Colloque – Université de Bourgogne*, Dijon, 27-28.04.2000, actes reprographiés.
- La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne, *Colloque – CEDECE*, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés.
- Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire, *Colloque*, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés.
- Sécurité du citoyen et risques alimentaires – L'interministérialité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe, *Séminaire d'administration comparée de la promotion Nelson Mandela 1999-2001 – Ecole Nationale d'Administration*, 2001, 51 pages, www.ena.fr.

6 - ENCYCLOPEDIES JURIDIQUES : JURIS-CLASSEUR — DROIT COMMUNAUTAIRE

- **BLUMANN C.**, « Marche commun agricole — Organisations Communes de Marché », fasc. 1320, 1996.
- **BLUMANN C.**, « Politique des structures agricoles — Origine et bases », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 1340, 1998.
- **JACQUE J.-P.**, « « Le Conseil européen », Ed. Juris-Classeur, Coll. Europe, fasc. 221, 1997.
- **KOVAR R.**, « Ordre juridique communautaire — Sources non écrites — Hiérarchie des normes », fasc. 411, 1994.
- **KOVAR R.**, « Compétences des Communautés européennes », fasc. 420, 1990.
- **LABOUZ M.-F.**, « Relations avec les pays industrialisés : Union européenne et Etats-Unis », fasc. 2211, 1997.
- **LANDES V.**, « Normes techniques et certifications », fasc. 560, 1997
- **LUBY M.**, « Politique communautaire de protection des consommateurs — Origine, finalités et devenir », fasc. 2000, 1996.
- **LUBY M.**, « Protection des consommateurs — Commercialisation des produits — Information, Sécurité », fasc. 2012, 1996.
- **LETTERON R.**, « Droit communautaire et accès aux documents administratifs », fasc. 496, 1994.
- **MASCLET J.-M.**, « Interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives : exceptions », fasc. 520, 1997.
- **NGUYEN THANH-BOURGEAIS D.**, « Produits de qualité — Certificats de qualification — Labels agricoles et certificats de conformité », Ed. Juris-Classeur, Coll. Agro-alimentaire, fasc. 510, 1992.
- **RAUX J.**, « Relations extérieures : la capacité internationale des Communautés : les compétences implicites et subsidiaires », fasc. 2202, 1990.
- **TALBOT-ROCHDI G.**, « Régime juridique des produits agro-alimentaires », fasc. 1326, 1997.
- **TOURET C.**, « Politique Agricole Commune — Organisation », fasc. 1300, 1998.
- **QUINTY D.**, « Politique Agricole Commune — Libre circulation et libre concurrence », fasc. 1310, 1998.

7 - ARTICLES

- **ALAJARIN R.**
« *La filière bovine* », Problèmes économiques, 1997, n° 2.519, pp. 3-8.
- **AMADUCCI S.**
 - « *Des additifs alimentaires directs dans le droit européen* », EFLR, 1990, n° 1, pp. 24-43.
 - « *Le développement et la situation actuelle du Marché unique européen dans le domaine de la législation alimentaire* », EFLR, 1993, n° 2, pp. 17-31.
- **AMISSE-GAUTHIER M.**
« *L'or blanc des marais salants, un produit du terroir convoité* », RDR, 2000, n° 279, pp. 35-38.
- **AMSELEK P.**
« *La part de la science dans les activités des juristes* », Recueil Dalloz, 1997, n° 39, chronique, pp. 337-342.
- **ANDERSON K., NIELSEN C. P.**
« *Biotechnology, Trade, and Welfare : The Case of GMOs* », in J. A McMahon (edited by), Trade and Agriculture – Neogotiating a new agreement ?, Ed. Cameron May, London, 2001, 483 pages, pp. 403-432.
- **ANDRE L., DUTRY J.**
« *La responsabilité internationale des Etats pour les situations d'extrême pauvreté* », Revue belge de droit international, 1999, n° 1, pp. 58-85.
- **ANDREANI G.**
« *Gouvernance globale : origines d'une idée* », Politique étrangère, 2001, n° 3, pp. 549-568.
- **ANDRIANT-SIMBAZOVINA J.**
 - « *La subsidiarité devant la CJCE et la CEDH* », RAE, 1998, n° 1-2, pp. 28-47.
 - « *Le Conseil d'Etat et le principe de précaution – L'affaire du maïs transgénique* », Droit administratif, 1999, n° 6, pp. 3-8.
- **ANDRIEU M.**
« *La normalisation européenne instrument de cohésion : quelques points de repère* », RMC, 1992, n° 360, pp. 627-630.
- **ARESU A.**
« *Derniers développement jurisprudentiels en matière de libre circulation des produits alimentaires* », RMUE, 1992, n° 4, pp. 251-258.
- **ARORA S. C.**
« *La norme ISO 9000 au cœur de la compétitivité internationale* », Problèmes économiques, 1999, n° 2.598, pp. 7-12.
- **AUBIN E.**
« *L'effectivité de la citoyenneté européenne : un enjeu de taille pour la CIG* », Les Petites Affiches, 1997, n° 4, pp. 9-13.
- **AUBRY-CAILLAUD F.**

- « Le concept de subsidiarité et la Nouvelle approche en matière de libre circulation des marchandises », RAE, n° 1-2, pp. 67-69.
- **AUDEOUD O.**
« Le fonctionnalisme « communautaire » : spécificité », in La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne, *Colloque de la CEDECE, Poitiers, 12-13 et 14.10.2000, actes reprographiés.*
 - **AUGERAUD E.**
« Les éléments spécifiques de qualité et le patrimoine professionnel de l'agriculteur », RDR, 1997, n° 251, pp. 141-149.
 - **AUVRET-FINCK J.**
« Accord international » in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages.
 - **AYRAL M.**
– « Essai de classification des groupes et comités », RMC, 1975, n° 187, pp. 330-342.
– « Le Marché intérieur à 700 jours de l'échéance du 31.12.1992 : bilan et perspectives », RMCUE, 1991, pp. 101-141.
 - **BABAYOU P.**
– « Consommation alimentaire : les cultures régionales résistent », Problèmes économiques, 1996, n° 2.457, pp. 12-15.
– « Vers le cyber consommateur ? », Problèmes économiques, 1997, n° 2.519, pp. 9-12.
 - **BABUSIAUX C.**
« Le droit de la consommation, reflet de l'évolution économique et technique », Revue française d'administration publique, 1990, n° 56, p.625-631.
 - **BAGHESTANI-PERREY L.**
« La valeur juridique du principe de précaution », in La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution, *Colloque – Université de Bourgogne, Dijon, 27-28.04.2000, actes reprographiés, 9 pages.*
 - **BAILLY J.M.**
– « Appellation d'Origine Protégée et Indication Géographique Protégée », RDR, 1993, n° 215, pp. 319-321.
– « Le principe de précaution », RDR, 2000, novembre, n° 287, pp. 523-527.
 - **BAQUERO CRUZ J. A.**
« Droit communautaire et étiquetage – Un cas d'application au niveau communautaire : l'arrêt de la Cour constitutionnelle espagnole du 19 septembre 1996 », RMUE, 1997, n° 2, pp. 117-132.
 - **BARBIER M., JOLY P.-B.**
« La sécurité sanitaire des aliments à l'aune de la précaution », Science et société – Cahiers français, 2000, n° 294, pp. 45-52.
 - **BARENTS**
« The image of the consumer in the case law of the European Court », EFLR, 1990, n° 1, pp. 6-23.
 - **BARLEBO-LARSEN K.**
« La politique européenne des consommateurs : une priorité du Grand Marché », RMCUE, 1991, n° 345, pp. 176-179.

- **BARRERE C.**
« *La constitution d'un patrimoine juridique comme mode de construction d'un patrimoine économique : l'appellation d'origine Champagne* », RDR, 2000, n° 288, pp. 601-608.
- **BARROS C.**
– « *Politique de qualité dans le domaine alimentaire au sein de l'Union européenne et de ses Etats membres* », Alimentalex – International Food Law Review, 1993, n° 10, pp. 17-21.
– « *Définitions ou concepts, à des fins d'harmonisation, au sein de l'Union européenne* », Alimentalex – International Food Law Review, 1996, n° 15, pp. 189-200.
- **BEIER F.-K., KNAACK R.**
« *The protection of direct and indirect geographical indications of source in Germany and the European Community* », International Review of Industrial Property, 1994, n° 1, pp. 1-38.
- **BELAICH F.**
« *Les obligations de la Commission en matière de transparence : à propos de l'arrêt WWF UK / Commission* », RMCUE, 1998, n° 423, pp. 710-714.
- **BELANGER M.**
– « *Les bases juridiques de la politique communautaire de la santé* », RMC, 1989, n° 331, pp. 564-569.
– « *L'espace sanitaire européen selon le traité de Maastricht* », RMCUE, 1993, n° 372, pp. 785-789.
- **BELLAMY R., CASTIGLIONE D.**
« *The uses of democracy : reflections on the European democratic deficit* », in E. Oddvar Eriksen, J.E. Fossum (edited by), Democracy in the european Union – Integration through deliberation ?, Ed. Routledge, London, 2000, 310 pages, pp. 65-84.
- **BENOIT-ROHMER F.**
« *Les commission temporaires d'enquête ou les illusions perdues du Parlement européen* », in Le droit des organisations internationales, Recueil d'études à la mémoire de J. Schwab, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1997, 362 pages, sp. pp. 289-308.
- **BERG O.**
« *La notion de risque de développement en matière de responsabilité du fait des produits défectueux* », La semaine juridique – JCP, 1996, n° 27, Doctrine, 3945, pp. 271-278.
- **BERRADA S.**
« *Subsidiarité et proportionnalité dans l'ordre juridique communautaire* », RAE, 1998, n° 1-2, pp. 48-61.
- **BERROD F.**
– « *Nouvelle « comitologie » : une simplification pas toujours réussie* », Revue Europe, 1999, n° 10, pp. 7-8.
– « *La Cour de justice refuse l'invocabilité des accords OMC : essai de régularisation de la mondialisation - A propos de l'arrêt de la CJCE du 23.11.1999* », RTDE, 2000, n° 3, pp. 419-450.
– « *Mécanisme d'intervention rapide* », Revue Europe, juillet 2001, n° 7, pp. 14-15.
- **BIANCARELLI J.**

- « Les principes généraux du droit communautaire applicables en matière pénale », *Revue de Science criminelle*, 1987, pp. 131-166.
- **BIANCHI D.**
« La politique agricole commune au lendemain du traité d'Amsterdam », *RTDE*, 2001, n° 2, pp. 371-395.
 - **BIDEGARAY C., REYNIE D.**
« A travers le miroir la perception de la construction européenne et de son évolution par les opinions publiques dans les Etats membres de l'Union européenne », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, *Journée de la CEDECE*, avril 1998, Ed. LGDJ, Paris, 1999, 276 pages, pp. 21-78.
 - **BIEBER R., SALOME I.**
« Hierarchy of norms in european law », *CMLRev.*, 1996, pp. 908-930.
 - **BIENAYME M.-H.**
« L'appellation d'origine contrôlée », *RDR*, 1995, n° 236, pp. 419-424.
 - **BIGAY J.**
« L'application des règlements communautaires en droit pénal français », *RTDE*, 1971, n° 1, pp. 53-61.
 - **BLANCHARD D.**
« La coordination entre niveau de pouvoirs dans le système de l'Union européenne : l'apport d'une approche juridique », in M. Basle (sous la direction de), *Economie politique de la coordination en Europe*, Ed. Economica, Paris, 2000, 302 pages, pp. 271-302.
 - **BLANCHET T.**
« Transparence et qualité de la législation », *RTDE*, 1997, n° 4, pp. 915-928.
 - **BLANQUET M.**
« Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la « Vache folle » », *RMCUE*, 1998, n° 420, pp. 457-470.
 - **BLIN O.**
« La politique sanitaire de la Communauté européenne à l'épreuve des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce : le contentieux hormones », *RTDE*, 1999, n° 1, pp. 43-57.
 - **BLUMANN C.**
– *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen* », *RTDE*, 1988, n° 1, pp. 23-59.
– « L'Affaire des hormones devant la Cour de justice des Communautés européennes », *RDR*, 1988, n° 168, pp. 505-513.
– « Le Parlement européen et la comitologie », *RMC*, 1990, pp. 319-323.
– « La comitologie », *Conférence annuelle, Collège d'Europe de Bruges, juin 1990, actes reprographiés*, 25 pages.
– « L'Europe des citoyens », *RMCUE*, 1991, n° 346, pp. 284-292.
– « La réforme de la PAC », *RTDE*, 1993, n° 2, pp. 247-298.
– « Comitologie », in A Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 188-198.
– « Le pouvoir exécutif de la Commission et le problème de la « comitologie » », *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, pp. 1053-1079.

- « *Compétences communautaires et compétences nationales* », in J.-C. Masclet (sous la direction de), *La Communauté européenne et l'environnement, Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994*, Ed. La documentation française, 1997, 697 pages, pp. 63-105.
- « *Le Parlement européen et la comitologie : une complication pour la Conférence intergouvernementale de 1996* », RTDE, 1996, n° 1, pp. 1-23. – « *Aspects institutionnels* », in *Le traité d'Amsterdam*, Ed. Dalloz, 1998, 336 pages, pp. 13-41.
- **BLUMANN C., ADAM V.**
« *La PAC dans la tourmente : la crise de la « Vache folle »* », RTDE, 1997, n° 2, pp. 239-293.
- **BOISSEAU P.**
« *Irradiation and the food industry in France* », *Food Technology*, may 1994, pp. 138-140.
- **BONNY S.**
« *Quelle attitude des consommateurs européens à l'égard des OGM ?* », www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/DOSSIERS/OGM.
- **BORDENAVE D.**
« *Les vents du marketing soufflent sur la certification de produit* », *Enjeux*, 1993, n° 132, pp. 48-50.
- **BORIACHON S., TAMBURINI-BONNEFOY C.**
« *OMC et viandes aux hormones : un exemple de désaccord entre la Communauté européenne, les Etats-Unis et le Canada* », *Gazette du Palais*, 21.05.1998, p. 5.
- **BOSSE-PLATIERE I.**
« *Le traité de Nice et la réforme des relations extérieures* », in *L'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, Académie européenne d'été, Université Pierre Mendès France, Pôle européen Jean Monnet, Grenoble, 17-28.09.2001, contribution reprographiée*.
- **BOSSIS G.**
« *La notion de sécurité alimentaire selon l'OMC : entre minoration et tolérance timide* », *RGDIP*, 2001, n° 2, pp. 331-354.
- **BOUCARUT J.-M., MOYNE V., POLLINA L.**
« *France – L'agriculture depuis 1949* », *Problèmes économiques*, 1996, n° 2.473, pp. 1-4.
- **BOUCQUEY N.**
« *Le partage des responsabilités du développement durable depuis le cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement*, in Y. Lejeune (sous la direction de), *Le traité d'Amsterdam – Espoirs et désespoirs*, Ed. Bruylant, Coll. *Institut d'Etudes européenne*, Bruxelles, 1998, 498 pages.
- **BOUDANT J.**
« *L'encadrement juridique communautaire du risque biotechnologique* », *AJDA*, 1991, n° 6, pp. 439-447.
- **BOULOC B.**
« *L'influence du droit communautaire sur le droit pénal interne* », in *Mélanges offerts à G. Levasseur*, Ed. Litec, Paris, 1992, pp. 103-120.
- **BOULOUIS J.**
« *A propos des dispositions institutionnelles du traité sur l'Union européenne* », *RAE*, 1992, n° 4, pp. 5-8.

- **BOURGEOIS J.**
« *L'Avis de la CJCE à propos de l'Uruguay round : un avis mitigé* », RMUE, 1994, n° 4, pp. 11-24.
- **BOURGEOIS L., POUCH T.**
« *La production agricole mondiale face à la croissance démographique* », Problèmes économiques, 1998, n° 2.570, pp. 28-32.
- **BOURGOIGNIE T.**
— « *Vers un droit européen de la consommation ? Possibilités et limites* », RTDE, 1982, pp. 1-74.
— « *Droit et politique communautaire de la consommation : de Rome à Amsterdam* », European Consumer Law Journal, 1997, n° 3, pp. 194-211.
- **BOURGOIGNIE T., FRASSELLE N.**
« *La santé des personnes et la politique communautaire de protection des consommateurs à l'épreuve du Marché intérieur* », Annales de droit de Louvain, 1993, n° 2, pp. 195-207.
- **BOURRINET J.**
« *Réflexions sur l'avenir de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne* », RMCUE, 2001, n° 449, pp. 365-367.
- **BOUSSARD J.-M.**
« *Faut-il encore avoir des politiques agricoles ?* », Problèmes économiques, 1997, n° 2.519, pp. 13-17.
- **BOUTONNET M., GUEGAN A.**
« *Historique du principe de précaution* », in *Rapport au Premier Ministre présenté par P. Kourilsky et G. Viney, Le principe de précaution, Annexe I, 15.10.1999, Ed. La documentation française - O. Jacob, 2000, 406 pages, pp. 253-276.*
- **BOUYSSOU JACQUES**
« *L'affaire des Vaches folles : perspectives à 10-15 ans* », Revue administrative, 1997, n° 292, pp. 421-423.
- **BOY D., DONNET K., ROQUEPLO P.**
« *Un exemple de démocratie participative : la récente « conférence de citoyens » sur les OGM* », Problèmes économiques, (extraits), 1999, n° 823, pp. 67-75.
- **BOY L.**
« *La référence au principe de précaution et l'émergence de nouveaux modes de régulation ?* », Les Petites Affiches, 1997, n° 4, p. 4.
- **BOY L., CHARLIER C., RAINELLI M., DOUSSAN I.**
« *Analyse de la Communication de la Commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution* », Revue Internationale de Droit Economique, 2001, n° 2, pp. 127-160.
- **BRACONNIER S.**
« *Politiques culturelles locales françaises et principe communautaire de libre-concurrence* », RTDE, 1995, n° 4, pp. 773-803.
- **BRADLEY K. St C.**
— « *The European Parliament and Comitology : on the road to nowhere ?* », European Law Journal, 1997, pp. 230-254.

- « *La transparence de l'Union européenne : une évidence ou un trompe l'œil ?* », CDE, 1999, n° 3-4, pp. 283-362.
- **BRANLARD J.-P.**
 - « *La reconnaissance et la protection par le droit des mentions d'origine géographique comme élément de qualité des produits alimentaires* », RDR, 1995, n° 236, pp. 409-418.
 - « *Recette judiciaire, mais néanmoins savoureuse, du coq au vin* », RDR, 1996, n° 239, pp. 1-9.
 - « *Aspects juridiques du goût* », RDR, 1997, n° 257, pp. 531-542.
- **BRIBOSIA H.**
 - « *Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres – Commentaire sur l'[ex]-article 3B du traité de Maastricht* », RMUE, 1992, n° 4, pp. 165-188.
- **BRINBAUM D.**
 - « *Un premier bilan de la réforme de la Politique Agricole Commune* », Problèmes économiques, 1996, n° 2.454, pp. 20-25.
- **BRONCKERS**
 - « *The impact of Trips : intellectual property protection in developing countries* », CMLRev., 1994, vol. 31, pp. 1245-1281.
- **BROUWER O.**
 - « *Free movement of foodstuffs and quality requirements : has the Commission got it wrong ?* », CMLRev., 1988, pp. 237-262.
 - « *Community protection of geographical indication and specific character as a means of enhancing foodstuff quality* », CMLRev., 1991, n° 28, pp. 615-646.
- **BRUNE A.**
 - « *La certification, cheval de bataille commerciale* », Enjeux, 1993, n° 132, pp. 36-39.
- **BURCA de G.**
 - « *Proportionality and subsidiarity as general principles of law* », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), General principles of european Community law, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, pp. 95-112.
- **BURGORGUE-LARSEN L.**
 - « *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne racontée aux citoyens européens* », RAE, 2000, n° 4, pp. 398-409.
- **CABROL V.**
 - « *Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement* », RDR, 2001, n° 290, pp. 84-93.
- **CALAIS-AULOY J.**
 - « *Les rapports entre la Directive de 1985 sur la responsabilité du fait des produits et celle de 1992 concernant la sécurité des produits* », Revue Européenne de Droit de la Consommation, 1994, pp. 159-175.
- **CAMPBELL C.**
 - « *Modern consumerism and imaginative hedonism* », in N. R. Goodwin, F. Ackerman, D. Kiron (edited by), The consumer society, Ed. Island Press, Washington D.C., 1997, 385 pages, pp. 238-242.
- **CANAL-FORGUES E.**

- « *La procédure d'examen en appel de l'Organisation mondiale du commerce* », AFDI, 1996, pp. 845-863.
- « *Le système de règlement des différends de l'OMC* », in *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque SFDI, Nice, Ed. Pédone, Paris, 1996, 337 pages, pp. 281-292.
- **CANIVET G., HUGLO J.-G.**
« *L'obligation pour le juge judiciaire national d'appliquer d'office le droit communautaire au regard des arrêts Van Schijndel et Peterbroeck* », Revue Europe, 1996, n° 4, pp. 1-4.
- **CANS C.**
« *Le principe de précaution, nouvel élément du contrôle de légalité* », Revue Française de Droit Administratif, 1999, pp. 750-762.
- **CAPELLI F.**
– « *Yaourt français et pâtes italiennes : deux arrêts et une proposition de solution* », RMC, 1988, n° 322, pp. 615-622.
– « *La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur du Marché unique européen* », RMCUE, 1993, n° 372, pp. 790-811.
– « *Le contrôle des produits alimentaires sur le Marché unique européen et la responsabilité des contrôleurs* », RMCUE, 1996, n° 395, pp. 90-103.
– « *Les malentendus provoqués par l'arrêt « Cassis de Dijon », vingt ans après* », RMCUE, 1996, n° 402, pp. 678-690
- **CAPELLI F., MIGLIAZZA M.**
« *Recours en indemnité et protection des intérêts individuels : quels sont les changements possibles et souhaitables* », CDE, n° 5-6, 1995, pp. 585-639.
- **CARLIER J.-Y.**
« *Vers une citoyenneté européenne ouverte* », in *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, 1997, vol. 2, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 331 pages, pp. 119-134, sp. pp. 130-132.
- **CARON O.**
« *Le principe de précaution : une réponse aux risques de développement ?* », Diplôme, 1999, n° 29, pp. 6-8.
- **CASSIN I.**
« *Les OGM et le nouveau régime de la responsabilité du fait des produits défectueux* », Gazette du Palais, 23.01.1999, pp. 9-14.
- **CASTANG C.**
« *Mondialisation des échanges et droit de l'alimentation* », in N. Fraselle (sous la direction de), *La sécurité et la qualité alimentaire – Evolutions en Europe et au Liban*, Colloque, Beyrouth, Liban, 02-06.10.1995, Ed. Centre de droit de la consommation, Louvain-La-Neuve, 1997, 227 pages, sp. pp. 39-48.
- **CASTILLO J. C.**
« *La confirmation par la Cour du principe de non-opposabilité aux tiers des règles techniques non notifiées dans le cadre de la directive 83/189 : un pas en avant vers l'intégration structurelle des ordres juridiques* », RMCUE, 1997, n° 404, pp. 51-59.
- **CASTILLO J.-C., MONGIN B.**
« *La loi européenne, désormais mieux protégée* », RMUE, 1997, n° 1, pp. 9-26.
- **CAYLA J.-S.**

- « *La protection de la santé publique dans l'Union européenne selon le traité de Maastricht du 7 février 1992* », *Revue de Droit sanitaire et social*, avril-juin 1992, pp. 259-263.
- « *Limitation du commerce de produits alimentaires pour protéger la santé des consommateurs*, *Revue de Droit sanitaire et social*, 2000, n° 2, pp. 334-339.
- **CHABERT-PELTAT C., RUANO-CICUENDEZ M.**
 - « *Le régime juridique des alicaments ou « aliments santé » : un statut hybride* », *Gazette du Palais – Droit des technologies avancées*, 23-24.07.1999, pp. 19-22.
- **CHABOT J.-L.**
 - « *Identité culturelle et construction européenne* », in G. Guillermin, H. Oberdorff (sous la direction de), *La Cohésion Economique et Sociale : une finalité de l'Union européenne*, *Colloque – CEDECE, Grenoble, 19-21.11.1998*, Ed. *La documentation française*, vol. I, 443 pages, pp. 241-256.
- **CHALTIEL F.**
 - « *L'Union européenne doit-elle adhérer à la CEDH ?* », *RMCUE*, 1997, p. 34-50.
- **CHAMBERS G.**
 - « *Consolidation of food law text : a democratic essential ?* », *EFLR*, 1990, n° 1, pp. 46-57.
- **CHARBONNEAU S.**
 - « *Les paradoxes écologiques de la PAC à travers ses fondements juridiques* », *RDR*, 1995, n° 234, pp. 294-297.
- **CHARLES LE BIHAN D.**
 - « *Le régime communautaire de la sécurité des produits* », *Colloque – Barreau de Nantes, 17.11.1994*, actes reprographiés, 17 pages.
 - « *Intégration des PECO et perspectives d'évolution de la PAC : les mutations d'une politique sectorielle* », *RDR*, 1996, n° 243, pp. 201-207.
 - « *L'intégration agricole des PECO dans l'Union européenne : de la défense de la politique agricole à son inévitable mutation* », *RAE*, 1997, n° 3, pp. 302-323.
 - « *De l'usager au consommateur-citoyen : les mutations du service public à la française* », in *Le devenir du Service public – Comparaison France-Maroc*, Ed. *L'Harmattan – Toubkal, Paris*, 1999, pp. 45-65.
- **CHARLES-LE BIHAN D., GADBIN D.**
 - « *Achèvement du Marché intérieur dans les filières agro-alimentaires et mutation du droit national* », *RDR*, 1992, n° 201, pp. 93-115.
- **CHARLIER C.**
 - « *Les conflits agro-alimentaires au confluent du nouveau protectionnisme et de la précaution* », *Annuaire français de relations internationales*, Ed. *Bruylant, Bruxelles*, 2000, pp. 583-593.
- **CHARPENTIER J.**
 - « *Quelle subsidiarité ?* », *Pouvoirs*, 1994, n° 69, pp. 49-62.
- **CHARRIER C.**
 - « *La Communauté de droit, une étape sous-estimée de la construction européenne* », *RMCUE*, 1996, n° 400, pp. 521-533.

- « *L'effectivité du droit à réparation conféré par le droit communautaire : élaboration d'une théorie générale de la responsabilité* », *Revue d'intégration européenne*, 1997, n° 1, pp. 35-58.
- **CHAVIRON H.**
« *Contrôle analytique et réglementations : nécessaire interactions mais difficile adéquation* », *EFLR*, 1993, n° 2, pp. 107-118.
- **CHEVASSUS-AU-LOUIS B.**
– « *L'analyse du risque alimentaire : quels principes, quels modèles, quelles organisations pour demain ?* », in *La sécurité sanitaire des aliments issus d'OGM, Conférence – OCDE, 28.02-01.03.2000, Edimbourg, version 2.25/02/2000-OCDE, actes reprographiés, 17 pages.*
– « *Retour de l'irrationnel ou conflit de rationalités – Que mangeons-nous ?* », *Projet*, mars 2000, n° 261, pp. 63-72.
- **CHRISTIANOS V., PICOD F.**
« *Protection des consommateurs* », in *A Barav, C. Philip (sous la direction de), Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 289-299.*
- **CHRISTOFOROU T.**
– « *L'Accord du cycle d'Uruguay sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce TRIPs : une première analyse à la lumière du droit communautaire* », in *Th. Flory (sous la direction de), La communauté européenne et le GATT, Ed. Apogée, 1995, 170 pages, sp. pp. 141-162.*
– « *Settlement of Science-Based Trade Disputes in the WTO : A Critical Review of the Developing Case Law in the Face of Scientific Uncertainty* », *Environmental Law Journal*, 2000, n° 3, pp. 622-648.
– « *The Role of the Precautionary Principle in Food Security in the European Community* », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 6 pages.*
- **CHRISTOPHE-TCHAKALOFF M.-F.**
« *Les obligations communautaires des Etats membres en matière de transparence* », in *J. Rideau (sous la direction de), La transparence dans l'Union européenne - Mythe ou principe juridique ?, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 175-194.*
- **CIAVARINI A. G.**
« *The slow march of european legislation : the implementation of directives* », in *K. Neunreither, A. Wiener (edited by) European Integration after Amsterdam – Institutional Dynamics and prospects for democracy, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 384 pages, pp. 52-67.*
- **CLAESSENS M.**
« *L'information scientifique : une « révolution » culturelle à opérer* », *Problèmes économiques*, 1999, n° 823, pp. 54-57.
- **CLAMEN M.**
« *Lobbies et lobbying : Bruxelles sous influence* », *Regards sur l'actualité, Ed. La documentation française*, 1997, n° 230, pp. 3-12.
- **CLARK H. L.**

- « *The free movement of goods and regulation for public health and consumer protection in the EEC : the west German « Beer Purity »* », *Virginia Journal of International Law*, 1988, volume 28, pp. 753-782.
- **CLOOS J., MARGUE T.-L.**
« *Les négociations agricoles de l'Uruguay round : déroulement et résultats* », *RMCUE*, 1994, n° 376, pp. 155-171.
 - **COHEN N.**
« *Les signes de qualité : une garantie pour les consommateurs* », *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1988, n° 43, pp. 23-24.
 - **COHEN-JONATHAN G.**
« *La transparence dans la Convention européenne des droits de l'Homme* », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, *Journée de la CEDECE*, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 197-253.
 - **COLEMAN W. D., TANGERMANN S.**
« *The 1992 CAP reform, the Uruguay round and the Commission* », *Journal of Common Market Studies*, 1999, n° 3, pp. 385-406.
 - **COLLART-DUTILLEUL F.**
– « *Regards sur les actions en responsabilité civile à la lumière de l'affaire de la « Vache folle »* », *RDR*, 1997, n° 252, pp. 226-233.
– « *Les analyses en agro-alimentaire et le droit de la responsabilité civile* », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire*, *Colloque – Iquabian*, 22-23.01.1998, Nantes, *RDR*, 1998, n° 266.
– « *Les contrats territoriaux d'exploitation* », *RDR*, 1999, n° 274, pp. 344-349.
 - **COLLOMB P.**
« *L'alimentation de la population mondiale en 2050* », *Problèmes économiques*, 1996, n° 2.470, pp. 30-32.
 - **COMBRIS P.**
« *Les grandes tendances de la consommation alimentaire* », *Problèmes politiques et sociaux*, Ed. *La documentation française*, Paris, 1999, n° 8-16, pp. 27-31.
 - **CONSTANTINESCO V.**
– « *Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ?* », in *L'Europe et le droit – Mélanges en hommage à J. Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 35-45.
– « *La distribution des pouvoirs entre la Communauté et ses Etats membres : l'équilibre mouvant de la compétence législative et le principe de subsidiarité* », in C. Engel, W. Wessels (sous la direction de), *From Luxembourg to Maastricht, Institutional Change in the european Community after the Single European Act*, Ed. *Europa Union Verlag – College of Europe*, Bonn, 1992, 171 pages, pp. 109-138.
– « *La structure du traité instituant l'Union européenne* », *CDE*, 1993, n° 3-4, pp. 251-284.
– « *Le rôle du Conseil européen dans la formation d'une identité européenne* », in M.-T. Bitsch (sous la direction de), *Institutions européennes et identités européennes*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 523 pages, pp. 435-447.
 - **CORCELLE G.**
– « *Agriculture et environnement : une liaison tourmentée mais tellement naturel !* », *RMC*, 1991, pp. 180-193.

- « *La perspective communautaire du principe de précaution* », RMCUE, 2001, n° 450, pp. 447-454.
- **CORRERA C.**
« *La discipline pénale en matière d'aliments* », Alimentalex — International Food Law Review, 1996, n° 15, pp. 247-254.
- **CORTE-REAL I.**
« *La formation et le développement au service du renouveau des rôles et de la culture* », Eipascope, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1997, n° 3, pp. 15-18.
- **COT J.-P.**
« *La codification et la simplification du droit communautaire* », in *L'évolution du droit international, Mélanges offerts à H. Thierry*, 1998, 417 pages, pp. 135-146.
- **COTTIER T.**
« *Dispute settlement in the World Trade Organisation : characteristics and structural implications for the EU* », CMLRev., 1998, pp. 325-378.
- **COULON E.**
« *Un revirement jurisprudentiel d'ampleur : l'arrêt Keck et Mithouard* », RAE, 1994, n° 1, pp. 59-62.
- **COUTRELIS N.**
— « *Dénominations et allégations des denrées alimentaires en droit communautaire* », EFLR, 1993, n° 1-2, pp. 95-103.
— « *Les responsabilités dans la filière agro-alimentaires* », EFLR, 1997, n° 1, pp. 84-94.
- **COX D.**
« *Monitoring quality and safety on a global basis* », Food and Beverage-Europe, Ed. Gordon Brace and Leda Patten, London, 1995, pp. 55-56.
- **COZIGOU G.**
« *Un nouveau cadre juridique pour les applications biotechnologiques dans le secteur alimentaire : le règlement « Nouveaux Aliments »* », RMUE, 1997, n° 2, pp. 67-80.
- **CREYSSEL P.**
« *A propos des signes de qualité des produits alimentaires* », Industries Alimentaires et Agricoles, juin 1994, pp. 318-320.
- **CURTIN D. M.**
« *Citizens' fundamental right of access to EU information : an evolving digital passe partout* », CMLRev., 2000, pp. 7-41.
- **DANET J.**
« *Analyse en agro-alimentaire : du contrat au procès* », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire, Colloque — Iquabian*, 22-23.01.1998, RDR, 1998, n° 266.
- **DANTONEL-COR M.**
« *La violation de la norme communautaire et la responsabilité extra-contractuelle de l'Etat* », RTDE, 1998, n° 1, pp. 75-92.
- **DAUSES M. A.**
— « *Mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes* », RTDE, 1992, n° 4, pp. 607-629.

- « *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique des Communautés européennes : position du problème, état actuel et tendances* », RAE, 1992, n° 4, pp. 9-21.
- **DAVIS A.**
« *La directive du Conseil des Communautés européennes relative à la sécurité générale des produits* », Revue européenne de droit de la consommation, 1992, p. 135.
- **DEBOVE F.**
« *Le régime juridique des appellations d'origine en droit français* », EFLR, 1996, n° 1, pp. 37-56.
- **DEBOYSSER P.**
« *Le Marché unique des produits alimentaires* », RMUE, 1991, n° 1, pp. 63-90.
- **DEBROUX X.**
« *Le choix de la base juridique dans l'action environnementale* », CDE, 1995, n° 3-4, pp. 383-397.
- **DEBRUYNE S.**
« *La « conférence de citoyens » sur les OGM* », Problèmes économiques, 1999, n° 823, pp. 65-67.
- **DECLAREUIL J.**
« *Quelques remarques sur la Théorie de « l'institution » et le caractère institutionnel de la monarchie capétienne* », in *Mélanges en hommage à M. Hauriou*, Ed. Sirey, Paris, 1929, 830 pages, sp. pp. 159-185.
- **DEFALQUE L.**
« *La protection du consommateur européen en matière de publicité et la réalisations du Marché intérieur* », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. II, pp. 817-841.
- **DE GARINE I.**
« *Les modes alimentaires : histoire de l'alimentation et des manières de table* », in J. Poirier (sous la direction de), *Histoires des mœurs*, Ed. Gallimard, Coll. Encyclopédie de la Pléiade, 1990, tome I, 1738 pages, pp. 1447-1627.
- **DEHOUSSE F.**
« *La politique européenne des consommateurs – Un succès méconnu de la construction européenne* », Studia Diplomatica, 2000, n° 1/2, pp. 113-132.
- **DEHOUSSE F., GHILAIN T., LEWALLE C.**
« *La dioxine, la Belgique et l'Europe : une nouvelle crise du modèle agricole européen* », Studia diplomatica, 2000, n° 1-2 (numéro thématique).
- **DEHOVE M.**
« *Le commerce extérieur de la Communauté et la préférence communautaire* », RAE, 1994, n° 1, pp. 33-41.
- **DE LA SERRE F.**
« *L'élargissement aux PECO : quelle différenciation ?* », RMCUE, 1996, n° 402, pp. 642-647 ; addendum : RMCUE, 1997, n° 405, p. 125.
- **DELCOURT C.**
– « *L'acquis communautaire, une notion dépassée ?* », La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne, Colloque – CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés, 25 pages.

– « *L'acquis communautaire : le concept et son rôle dans la négociation de l'élargissement* », in *L'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale, Académie européenne d'été, Université Pierre Mendès France, Pôle Européen Jean Monnet, Grenoble, 17-28.09.2001, contribution reprographiée.*

– « *The acquis communautaire : has the concept had its day ?* », *CMLRev.*, 2001, n° 4, pp. 829-870.

- **DELMAS-DARROZE S.**

« *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne* », *RMUE*, 1999, n° 4, pp. 143-182.

- **DELMAS-MARTY M.**

« *Union européenne et droit pénal* », *CDE*, 1997, pp. 607-653.

- **DELVILLE R.**

« *L'industrie agro-alimentaire au service des consommateurs* », *RAE*, 1994, n° 3, pp. 14-18.

- **DEMARET P.**

« *Les métamorphoses du GATT : de la Charte de La Havane à l'Organisation Mondiale du Commerce* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1994, n° 11, pp. 121-130.

- **DENIS D.**

« *Eléments pour une histoire du droit de la vigne et du vin* », *RDR*, 1995, n° 238, pp. 529-544.

- **DE RAVIGNAN A., TUBIANA L.**

« *Où en est la réforme de l'aide alimentaire ?* », *Problèmes économique*, 1998, n° 2.564, pp. 31-32.

- **DE SCHUTTER O.**

« *L'accès des groupements à la justice communautaire* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1999, n° 61, pp. 153-161.

- **DE WITTE B.**

« *Droit communautaire et valeurs constitutionnelles nationales* », *Droits*, 1991, n° 14, pp. 87-96.

- **DHOMMEAUX J.**

« *Internet et les droits du citoyen européen* », in *A. Blandin-Obernesser (sous la direction de), L'Union européenne et internet, Ed. Apogée, Coll. Publications du Pôle européen Jean Monnet, 2001, 189 pages, pp. 101-122.*

- **DIDIER P.**

– « *Le règlement des différends commerciaux internationaux par l'OMC* », *Journal des Tribunaux – Droit européen*, 1999, n° 56, pp. 25-31.

– « *Le principe de précaution : une approche communautaire et internationale* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 2000, pp. 118-120.

- **DOBBERT J.-P.**

« *Le Codex alimentarius – Vers une nouvelle méthode de réglementation internationale* », *AJDI*, 1969, p. 712.

- **DOMINICE C., ZAÏ VARFIS C.**

« *La mise en œuvre du droit international de l'environnement* », in *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, Ed. Georg, Genève, 1996, 168 pages, pp. 151-172.*

- **DONDELINGER J.**
« 1992 : les relations de la Communauté et de la culture », RMC, 1990, n° 334, pp. 77-79.
- **DONY M.**
« Application aux produits agricoles des règles relatives à la libre circulation des marchandises », Journal of European Integration, 1985, VIII, n° 2-3, pp. 173-212.
- **DORMOY D.**
« Le statut de l'Union européenne dans les organisations internationales », in D. Dormoy, L'Union européenne et les organisations internationales, Ed. Bruylant – Université de Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 36-55.
- **DOUSSIN J.-P.**
– « Quelques réflexions sur le contrôle public dans les entreprises du secteurs agro-alimentaire », Revue de la concurrence et de la consommation, 1993, n° 74, pp. 29-35.
– « L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, état des lieux 5 ans après les accords de Marrakech », in Des espaces aux produits, regards croisés du Mercosur et d'Europe, Colloque, Iquabian, Université de Nantes, 3-4-5.11.1999, actes reprographiés, 27 pages.
- **DRAGONE S.**
« La codification communautaire : technique et procédure », RMUE, 1998, n° 1, pp. 77-94.
- **DUBOS O.**
« Le principe de responsabilité de l'Etat pour violation du droit communautaire », RAE, 1997, n° 2, pp. 209-225.
- **DUBOIS L.**
– « L'Europe de la santé », Annales de droit de Louvain, 1993, n° 2, pp. 143-164.
– « Le droit à la santé, droit nouveau du citoyen européen ? », in La dynamique de la démarché communautaire dans la construction européenne, Colloque – CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés.
- **DUCLOS D.**
« Puissance et faiblesse du concept de risque », L'année sociologique, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 309-337.
- **DUCOULOUX-FAVARD C.**
« Urgence pour une coopération judiciaire en matière pénale », in La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne, Colloque – CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés, 8 pages.
- **DURAZZO G.**
« Compatibilité du marché parallèle des produits alimentaires avec le contrôle officiel », Alimentalex – International Food Law Review, 1995, n° 14, pp. 231-235.
- **DUREN J.**
« La Charte communautaire des droits fondamentaux devant le Parlement européen », RMC, 1991, n° 343, pp. 19-25.
- **DUTHEIL DE LA ROCHERE J.**
– « L'ère des compétences partagées : à propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne », RMCUE, 1995, n° 390, pp. 461-470.

- « *La hiérarchie des normes* », in P. Manin (sous la direction de), *La révision du traité sur l'Union européenne : Perspectives et réalités – Rapport du groupe français d'étude pour la Conférence intergouvernementale 1996*, Ed. Pédone, 1996, 158 pages, pp. 41-60.
- « *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir ?* », RMCUE, 2000, n° 443, pp. 674-680.
- « *Le principe de précaution dans la jurisprudence communautaire* », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 11 pages.
- **ECHOLS M. A.**
« *Food Safety Regulation in the European Union and the United States : Different Cultures, Different Laws* », Columbia Journal of European Law, 1998, vol. 4, n° 3, pp. 525-543.
- **EECKHOUT P.**
« *The domestic legal status of the WTO agreement : interconnecting legal systems* », CMLRev., 1997, n° 34, pp. 11-58.
- **EHLERMANN C. D.**
– « *Compétences d'exécution conférées à la Commission – La nouvelle décision-cadre du Conseil* », RMC, 1988, pp. 232-239.
– « *Compétition entre systèmes réglementaires* », RMCUE, 1995, n° 387, pp. 220-227.
- **EWALD F.**
– « *Philosophie de la précaution* », L'année sociologique, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 383-412.
– « *La providence de l'Etat* », Projet, 2000, n° 261, pp. 45-50.
- **FABIANI J.-L.**
« *Principe de précaution et protection de la nature* », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Ed. Maison des sciences de l'homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 297-309.
- **FAGNART J. L.**
« *La directive du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits* », CDE, 1987, n° 1-2, pp. 3-68.
- **FAILLENET R.**
« *Gestion de la qualité dans les entreprises et déroulement des analyses* », in *Regards croisés sur les tests et analyses en agro-alimentaire*, Colloque – Iquabian, Nantes, 22-23.01.1998, actes reprographiés.
- **FALCONNET F.**
« *Normalisation et certification : deux outils à la disposition des industries agro-alimentaires européennes* », EFLR, 1992, n° 2-3, pp. 127-148.
- **FENET A.**
« *Diversité linguistique et construction communautaire* », RTDE, 2001, n° 2, pp. 235-269.
- **FERAL P.-A.**
– « *Le principe de subsidiarité à la lumière du traité d'Amsterdam* », RAE, 1998, n° 1-2, pp. 76-82.
– « *Le principe de subsidiarité : progrès ou statu quo après le traité d'Amsterdam ?* », RMUE, 1998, n° 1, pp. 95-118.

– « *L'accès du public aux documents des institutions communautaires : la consécration d'un droit fondamental de l'Union européenne* », *Revue Europe*, juillet 2001, n° 7, pp. 5-7.

• **FERNANDEZ SOLA N.**

« *A quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* », *RMCUE*, 2000, n° 442, pp. 595-600.

• **FERRU J.**

« *Les OGM, le juge administratif français et la CJCE* », *Droit et environnement*, 2000, n° 77, pp. 11-12.

• **FETTES J.**

« *Appellation et indication : le règlement 2081/92 et sa mise en œuvre* », *RMUE*, 1997, n° 4, pp. 141-186.

• **FINES F.**

« *Quelle obligation de réparer pour la violation du droit communautaire ? Nouveaux développements jurisprudentiels sur la responsabilité de « l'Etat normateur »* », *RTDE*, 1997, n° 1, pp. 69-101.

• **FISCHLER C.**

« *La « Vache folle » et après* », *Science et vie*, 1999, n° 208, hors série, pp. 136-145.

• **FLAESCH-MOUGIN C.**

– « *Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union* », *CDE*, 1993, pp. 351-398.

– « *L'évolutivité des traités* », in *La dynamique de la démarché communautaire dans la construction européenne*, Colloque – CEDECE, Poitiers, 12-14.10.2000, actes reprographiés.

– « *La participation aux organisations internationales* », in *Commentaire Mégret*, vol. XII, Ed. Université de Bruxelles, 71 pages, à paraître.

• **FLAUSS J.-F.**

« *La réparation due en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'Homme* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1996, n° 25, pp. 8-15.

• **FLORE D.**

« *Une justice pénale européenne après Amsterdam* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1999, n° 60, pp. 121-129.

• **FLORY Th.**

– « *Les accords du Tokyo round du GATT* », *RGDIP*, 1982, pp. 235-253.

– « *L'Union européenne et l'OMC* », in *D. Dormoy (sous la direction de), L'Union européenne et les organisations internationales*, Ed. Bruylant – Université de Bruxelles, 1997, 460 pages, sp. pp. 348-352.

– « *Mondialisation et droit international du développement* », *RGDIP*, 1997, n° 3, pp. 609-633.

– « *Les facteurs non-économiques dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et dans les instances de l'OMC* », in *Les principes fondamentaux comme source d'inspiration et source de droit dans les systèmes de l'Union européenne et de l'OMC*, Colloque – Chaires européennes Jean Monnet, Bruxelles, 21-22.10.1999, actes reprographiés, 16 pages.

- **FLORY Th., MARTIN F.-P.**
« *Remarques à propos des avis 1/94 et 2/92 de la CJCE au regard de l'évolution de la notion de politique commerciale commune* », CDE, 1996, n° 3-4, pp. 379-400.
- **FLOURIOT P.**
« *Les marques et les labels passent à table* », Enjeux, mars 1993, n° 132, pp. 55-58.
- **FOGDEN M.**
« *European Community food hygiene legislation* », EFLR, 1994, n° 1, pp. 65-77.
- **FOUGIER E.**
« *Perceptions de la mondialisation en France et aux Etats-Unis* », Politique étrangère, 2001, n° 3, pp. 568-585.
- **FOURGOUX J.-C., MIHAÏLOV J.,**
« *La normalisation en tant qu'instrument de la sécurité des consommateurs* », in J. Ghestin (sous la direction de), Sécurité des consommateurs et responsabilité des produits défectueux, Colloque – Faculté de droit Panthéon-Sorbonne, Paris, 06-07.11.1986, Ed. LGDJ, Coll. Bibliothèque de droit privé, 1987, 236 pages, pp. 27-45.
- **FRANCE R.**
« *The influence of european Community law on the criminal law of the member State* », European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 1994, pp. 324-358.
- **FRANSSSENAND E., JACOBS A. T. J. M.,**
« *The question of representativity in the European social dialogue* », CMLRev., 1998, n° 6, pp. 1295-1312.
- **FRASELLE N.**
« *La protection du consommateur et son intégration dans la politique communautaire de l'alimentation* », EFLR, 1994, n° 1, pp. 1-29.
- **FREMEAUX S.**
« *La crédibilité de l'Agriculture biologique et le droit* », RDR, 1998, n° 261, pp. 139-149.
- **FRISON-ROCHE M.-A.**
« *Le système des sanctions* », Les Notes Bleues de Bercy, juillet 2000, numéro spécial : L'OMC et son tribunal.
- **FRONIA J., CASELLA G.**
« *La procédure de contrôle des réglementations techniques prévue par la nouvelle directive 83/189* », RMUE, 1995, n° 2, pp. 37-87.
- **GADBIN D.**
– « *Organisation des compétences et stratégies d'intégration communautaire après le traité de Maastricht* », RDP, 1995, n° 5, pp. 1293-1328.
– « *L'agriculture et le GATT* », in Th. Flory (sous la direction de), La Communauté européenne et le GATT – Evaluation des accords du cycle d'Uruguay, Ed. Apogée, 1995, 170 pages, pp. 95-112.
– « *La qualité de la production du produit de base en droit communautaire agricole* », in Le produit agricole et son cadre juridique communautaire, Colloque – Ordre des avocats auprès de la Cour d'Appel de Rennes, 04-05.10.1996, Ed. Ordre des avocats – Rennes, 1997, 238 pages, pp. 53-64, sp. pp. 54-55.

- « *Agriculture et environnement : une frontière qui se précise* », note relative à la décision CJCE, 25.02.1999, Parlement européen / Conseil, aff. C-164/97 et C-165/97, RTDE, 1999, n° 2, pp. 326-332.
- « *Chronique de jurisprudence communautaire – 1996* », première partie : RDR, 1999, n° 260, pp. 95-107 ; deuxième partie, 1999, n° 261.
- « *L'association des partenaires économiques et sociaux organisés aux procédures de décision en droit communautaire* », RTDE, 2000, n° 1, pp. 1-46.
- « *Chronique de jurisprudence communautaire – 1998* », première partie : RDR, 2000, n° 286, pp. 478-486 ; deuxième partie : RDR, 2000, n° 287, pp. 543-555.
- **GARCIA T.**
« *Crise de la « Vache folle », crise dans l'Union européenne* », RMUE, 1997, n° 407, pp. 243-252.
- **GARCIA DE ENTERRIA E.**
« *Les droits fondamentaux et la révision du TUE* », CDE, 1996, pp. 607-612.
- **GARDNER**
« *Food safety : international regulatory programs* », EFLR, 1995, n° 2, pp. 123-146.
- **GARZON C. G.**
« *La mixité : le droit et les problèmes pratiques* », in *La Communauté européenne et les accords mixtes – Quelles perspectives ?*, Ed. Presses Inter-universitaires européennes, Coll. *Les conférences de Bruges, Bruxelles*, 1997, n° 11, 114 pages, pp. 15-26.
- **GASTI J.**
« *Les pratiques commerciales dans la grande distribution* », EFLR, 1997, n° 1, pp. 23-45.
- **GAUDIN H.**
– « *Les principes d'interprétation de la CJCE et la subsidiarité* », RAE, 1998, n° 1-2, pp. 10-27.
– « *Amsterdam : l'échec de la hiérarchie des normes ?* », RTDE, 1999, n° 1, pp. 1-20.
- **GAUTRON J.-C.**
« *Politique Agricole Commune et système communautaire : aspects institutionnels et fonctionnels* », in J. Raux (sous la direction de), *Politique Agricole Commune et construction communautaire, Colloque – CEDECE*, 14-16.10.1982, Ed. Economica, Paris, 1984, 489 pages, pp. 377-393.
- **GENCARELLI F.**
« *La Politique Agricole Commune et les autres politiques communautaires : la nouvelle frontière* », RDUE, 2001, n° 1, pp. 173-188.
- **GERARD A.**
« *Le système communautaire de responsabilité du producteur de produits alimentaires défectueux* », EFLR, 1993, n° 4, pp. 291-327.
- **GEVERS F.**
« *Geographical names and signs used as trade marks* », *European Intellectual Property Review*, 1990, volume 12, n° 8, pp. 285-291.
- **GIELISSE R.**
« *La nouvelle directive relative à la sécurité générale des produits* », RMUE, 1992, n° 3, pp. 49-71.
- **GIOLA G.**

- « *Un point de vue européen sur le partenariat transatlantique* », in C. Flaesch-Mougin, J. Lebullenger (sous la direction de), *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre-échange en question*, Ed. Apogée, 1999, 380 pages, pp. 13-38.
- **GIORDANO T., JADOT Y., TUBIANA L., VERGRIETTE B.**
« *Sécurité alimentaire, Etats et marchés internationaux* », in *Déméter* — 1997-1998, Ed. Colin, Paris, pp. 129-190.
 - **GIPPINI FOURNIER E., LA PERGOLA S.**
« *La nouvelle procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté* », RMUE, 1996, n° 4, pp. 145-180.
 - **GIPPINI FOURNIER E., RICHARD K.**
« *Le chocolat, aliment des dieux, divise l'Europe : uniformité ou acceptation des diversités ?* », RMUE, 1997, n° 3, pp. 119-174.
 - **GIRAUDEL C.**
« *Produits alimentaires naturels et protection des consommateurs* », RJE, 1990, n° 2, pp. 177-196 et 1993, n° 3, pp. 437-452.
 - **GLAESNER H.-J.**
« *L'environnement comme objet d'une politique communautaire* », in J. Charpentier (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 1-16.
 - **GODARD O.**
— « *Environnement : les enjeux d'un nouveau commerce international* », *Politique étrangère*, 1998, n° 3, pp. 587-610.
— « *Le principe de précaution : s'éloigner du positivisme scientifique pour civiliser les risques* », *Science et société — Cahiers français*, 2000, n° 294, pp. 14-19.
 - **GOFFIN L.**
« *A propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle des Etats membres en cas de violation du droit communautaire* », CDE, 1997, n° 5-6, pp. 531-554.
 - **GOLOMSKI W.**
« *Total Quality management and the food industry : why is it important ?* », *Food Technology*, may 1993, pp. 74-79.
 - **GORMLEY L.W.**
— « *Cassis de Dijon and communication from the Commission* », *European Law Review*, 1981, p. 454 et s.
— « *The development of general principles of law within article 10* », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General principles of european law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, pp. 113-118.
 - **GORNY D.**
— « *European food quality — The prospective importance of ISO 9000/EN 29000* », EFLR, 1992, n° 1, pp. 13-25.
— « *Deregulation, transparency and reform of Community food law : an analysis* », EFLR, 1996, n° 4, pp. 373-379.
 - **GOURDON J.**

- « *La politique commercial agricole des pays de la Communauté Economique Européenne* », Revue d'économie politique, 1969, n° 2, pp. 540-552.
- **GOYBET C.**
 - « *GATT : marché conclu pour plus de libre échange* », RMCUE, 1993, n° 373, pp. 849-851.
 - « *Ces vaches qui affolent l'Europe* », RMCUE, 1996, n° 398, pp. 349-352.
 - « *La Vache folle fera-t-elle évoluer l'Europe ?* », RMUE, 1997, n° 407, pp. 229-232.
 - « *Agenda 2000, la Commission européenne prépare l'Europe élargie à l'Est* », RMCUE, 1997, n° 411, pp. 509-511.
 - **GRAY P.**
 - « *What is food ? A European communities perspective* », Food and Beverage – Europe, Ed. Gordon Brace and Leda Patten, London, 1995, pp. 23-24.
 - « *History of international food law* », Food and Beverage – Europe, Ed. Gordon Brace and Leda Patten, London, 1995, pp. 25-28.
 - « *EC food law : international relationships, domestic enforcement* », Food and Beverage – Europe, Ed. Gordon Brace and Leda Patten, London, 1995, pp. 29-33.
 - **GRECIANO P.**
 - « *Sur le principe de précaution en droit communautaire* », Les Petites Affiches, 2001, mars, n° 56, pp. 4-8.
 - **GROSSREIDER TISSOT S.**
 - « *La responsabilité de la Communauté européenne du fait de l'activité normative de la Commission* », RTDE, 2001, n° 1, pp. 91-121.
 - **GROVE-VALDEYRON de N.**
 - « *Libre circulation et protection de la santé publique : la crise la « Vache folle »* », RMCUE, 1996, n° 403, pp. 759-767.
 - « *La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de l'affaire de la dioxine* », RMCUE, 1999, n° 433, pp. 700-707.
 - « *Un nouvel infléchissement jurisprudentiel dans la notion d'entrave aux échanges à propos de l'arrêt Schutzverband* », RMCUE, 2000, n° 440, pp. 461-465.
 - **GRUBER A.**
 - « *Les perspectives d'avenir de l'Union européenne : analyses et réflexions* », Les Petites Affiches, 2000, octobre, n° 203, pp. 6-17.
 - **GRUNERT K. G., BRUNSO K., BREDAHL L.**
 - « *Food-related lifestyle in France and Germany* », in I. Balderjahn, C. Mennicken, E. Vernet (edited by), New Developments and approaches in Consumer behaviour research, Ed. Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart, 1998, 343 pages, pp. 1-14.
 - **GUEGAN A.**
 - « *L'apport du principe de précaution au droit de la responsabilité civile* », RJE, 2000, n° 2, pp. 147-178.
 - **GUILLERMIN G.**
 - « *Le principe d'équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la CJCE* », JDI, 1992, p. 319.
 - **GUNZLE G.**
 - « *La certification des produits industriels et des services – Une conception nouvelle* », Revue de la consommation et de la consommation, 1995, n° 88, pp. 85-95.

- **GUTHMANN J.-F.**
« *Labels, appellations d'origine, service vétérinaire et protection des consommateurs* », Revue française d'administration publique, 1990, n° 56, pp. 633-641.
- **GUY S.**
« *Codifications et consolidations législatives à l'étranger* », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1998, n° 3, pp. 861-890.
- **HAIBACH G.**
– « *Comitology after Amsterdam : a comparative analyse of the delegation of legislative power* », EIPASCOPE, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1997, n° 3, pp. 2-8.
– « *Council Decision 1999/468 – A new Comitology Decision for the 21st Century !* » EIPASCOPE, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1999, n° 3, pp. 10-18.
- **HAINE J.-Y.**
« *Les relations euro-atlantique : un héritage en déshérence* », L'année européenne – Revue du Groupe des Belles Feuilles, 1998, pp. 138-144.
- **HAMMONDS H.**
« *A US perspective on the EC hormones directive* », Michigan Journal of International Law, 1990, n° 3, pp. 840-844.
- **HANOTIAU M.**
« *Le droit à l'information* », Revue trimestrielle des droits de l'Homme, 1993, n° 13, pp. 23-56.
- **HATZOPOULOS V.**
« *Exigences essentielles, impératives ou impérieuses : une théorie, des théories ou pas de théorie du tout ?* », RTDE, 1998, n° 2, pp. 191-236.
- **HAUDEVILLE B.**
« *La finalité de la politique de la concurrence – Promouvoir l'efficacité ou l'équité ?* », Revue de la concurrence et de la consommation, 1995, n° 85, pp. 46-49.
- **HENRY J.-C.**
« *Comment implanter une démarche qualité dans le secteur agro-alimentaire* », Industries Alimentaires et Agricoles, octobre 1992, pp. 709-711.
- **HERMITTE M.-A.**
– « *Droit du marché, territoire et précaution* », in J.-C. Masclet (sous la direction de), La Communauté européenne et l'environnement, Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 361-382.
– « *Le principe de précaution à la lumière du drame de la transfusion sanguine* », in O. Godard (sous la direction de), Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines, Ed. Maison des sciences de l'homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 179-198.
- **HERMITTE M.-A., DAVID. V.**
« *Evaluation des risques et principe de précaution* », Les Petites Affiches, 2000, novembre, n° 239, pp. 13-38.
- **HERMITTE M.-A., NOIVILLE C.**
« *La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement – Une première application du principe de prudence* », RJE, 1993, n° 3, pp. 391-417.

- **HERNANDEZ-ZAKINE C.**
« *Analyse juridique de la multifonctionnalité de l'agriculture : l'intérêt général au cœur de l'agriculture* », RDR, 2000, n° 283, pp. 263-269.
- **HERVE-FOURNEREAU N.**
« *Le concept de cohérence environnementale au service d'une dynamique communautaire d'intégration* », in *La dynamique de la démarche communautaire dans la construction européenne, Colloque organisé par la CEDECE, Poitiers, 12-13 et 14.10.2000, actes reprographiés, 27 pages.*
- **HEYDEBRAND VON H.-C.**
« *Free movement of foodstuffs, consumer protection and food standards in the European Community : has the Court of Justice got it wrong* », *European Law Review*, 1991, volume 16, pp. 391-415.
- **HIERONOMI M.**
« *Les appellations d'origine en droit allemand et leur adaptation au Marché commun* », in *Problèmes juridiques pratiques du Marché commun, Colloque des juristes européens – Barreau de Lyon, 14-15.05.1962, Ed. Imprimerie des petites affaires lyonnaises, 1964, 159 pages, pp. 110-114.*
- **HIRSCH V.**
« *Marché intérieur : une nouvelle impulsion grâce à l'Acte unique ?* », *RMC*, 1987, n° 303, pp. 1-2.
- **HOLDGATE M. W.**
« *Besoins des décideurs en matière d'information sur l'environnement* », *Natures et ressources*, 1982, n° 1, pp. 5-10.
- **HOLLEAUX A.**
« *Les lois de la troisième génération des droits de l'Homme* », *Revue française d'administration publique*, 1980, p. 46.
- **HOUILLIER F.**
« *L'alimentation humaine et les politiques de qualité et d'origine* », *Revue ESCOPE*, 16.03-15.04.1990, pp. 1-7.
- **HUBERT S., LE FUR A.**
« *Le principe de précaution et le droit de l'OMC* », *RJO*, 2000, n° 2, pp. 141-165.
- **HUGLO C.**
– « *Le juge et l'environnement, un défi* », in *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, Ed. Georg – SEBES, Genève, 1996, 268 pages, pp. 173-182.*
– « *Un défi moderne – Le juge judiciaire face aux nouveaux conflits dans le domaine de l'environnement* », in *Le juge entre deux millénaires, Mélanges offerts à P. DRAI, Ed. Dalloz, 2000, 708 pages.*
- **HUIBAN O.**
« *Les accords interinstitutionnels dans l'Union européenne* », in *Problèmes actuels de droit communautaire, Ed. LGDJ, Coll. Panthéon Assas – Droit communautaire, 1998, 276 pages, pp. 91-168.*
- **IDOT L.**
« *Le consommateur communautaire et ses droits* », *Revue Europe*, 1997, n° 5, p. 1.
- **ISAAC G.**

- « *La codification du droit communautaire* », RTDE, 1977, pp. 79-92.
- « *Le « pilier » communautaire de l'Union européenne, un « pilier » pas comme les autres* », CDE, 2001, n° 1-2, pp. 45-90.
- **JACKSON C.**
« *The role of the European Parliament in the control of foodstuffs legislation* », EFLR, 1990, n° 1, pp. 53-67.
- **JACKSON J. H.**
« *Observations sur les résultats du cycle de l'Uruguay* », RGDIP, 1994, pp. 675-688.
- **JACOBS N.**
« *La portée juridique des droits économiques, sociaux et culturels* », Revue belge de droit international, 1999, n° 1, pp. 19-45.
- **JACOBS S. H.**
« *La codification, facteur de croissance économique* », Problèmes économiques, 1998, n° 2.572, pp. 26-29.
- **JACOTOT D.**
« *Le principe de précaution et le renforcement de l'action en responsabilité pour faute* », in *La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution, Colloque – Université de Bourgogne, Dijon, 27-28.04.2000, 18 pages, actes reprographiés.*
- **JAZRA BANDARRA N.**
– « *Protection de l'espace et politique agri-environnementale* », RMCUE, 1994, n° 380, pp. 444-450.
– « *Spécificité du développement rural* », Economie rural, 1995, n° 225, pp. 33-36.
- **JOERGES C., NEYER J.**
– « *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes : The Constitutionalisation of Comitology* », European Law Journal, 1997, pp. 273-299.
– « *Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving : European Comitology in the Foodstuffs Sector* », Journal of European Public Policy, 1997, vol. 4, n° 4, pp. 572-590.
- **JOLY P.-B.**
– « *Risques et acceptabilité des biotechnologies : l'affaire d'un malentendu* », www.inra.fr/Internet/Directions/DIC/ACTUALITES/DOSSIERS/OGM
– « *Nouvelles technologies, nouvel environnement – Les OGM dans l'agriculture et dans l'alimentation : le face à face Etats-Unis / Europe* », Science et société – Cahiers français, Ed. La documentation française, 2000, n° 294, pp. 53-59.
- **JOURDAIN P.**
« *Principe de précaution et responsabilité civile* », Les Petites Affiches, 2000, novembre, n° 239, pp. 51-58.
- **JUILHARD P.**
« *La protection des dénominations géographiques et des appellations d'origine françaises* », Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation, 1987, n° 1, pp. 145-157.
- **KAMTO M.**
« *Les nouveaux principes du droit international de l'environnement* », RJE, 1993, pp. 11-21.
- **KARYDIS G. Sp.**

- « *Le juge communautaire et la préservation de l'identité culturelle nationale* », RTDE, 1994, n° 4, pp. 551-560.
- **KEUTGEN G.**
« *L'harmonisation des législations relatives aux denrées alimentaires dans le cadre de la Communauté Economique Européenne* », Revue de droit international et de droit comparé, 1970, Tome XLVII, pp. 7-23.
 - **KISS A.**
– « *L'harmonisation de l'action communautaire avec l'action d'organisations internationales plus vastes* », in J. Charpentier (sous la direction de), La protection de l'environnement par les Communautés européennes, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 153-160.
– « *Emergence de principes généraux du droit international et d'une politique de l'environnement* », in Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement, Ed. Georg, Genève, 1996, 268 pages, pp. 19-35.
 - **KLEIN P.**
« *La Cour de justice des Communautés européennes et le droit international – De quelques incohérences* », in Mélanges M. Waelbroeck, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. 1, pp. 3-13.
 - **KLEIN S.**
« *L'aventure transgénique : un pari pris sans le consommateur* », EFLR, 1997, n° 3, pp. 64-66.
 - **KLEMM de C.**
« *La conservation de la diversité biologique et l'aménagement de l'espace rural : état du droit international et éléments de droit comparé* », RDR, 1995, n° 234, pp. 277-283.
 - **KOLIA M.**
« *Monopolising names : EEC proposals on the protection of trade descriptions of foodstuffs* », European Intellectual Property Review, 1992, n° 7, pp. 233-238.
 - **KORMAN C.**
« *Appellations d'origine et indications de provenance géographique dans l'Union européenne* », La revue de l'avocat conseil d'entreprise, 1994, n° 50, pp. 39-43.
 - **KORTENBERG H.**
« *« Comitologie » : le retour* », RTDE, 1998, n° 3, pp. 317-327.
 - **KOSTIGOFF M.**
« *Luxembourg : la protection des vins d'appellation contrôlée : la poursuite de l'harmonisation communautaire* », Revue de la concurrence et de la consommation, 1992, n° 68, pp. 19-20.
 - **KOUVEJE A.**
« *En attendant le cycle. Que faire après Seattle ?* », Politiques étrangères, 2000, n° 2, pp. 439-454.
 - **KOVAR R.**
– « *La déclaration n° 16 annexée au traité sur l'Union européenne : chronique d'un échec annoncé ?* », CDE, 1997, pp. 3-11.
– « *L'identification des actes normatifs en droit communautaire* », in Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 717 pages, pp. 387-422.
 - **LABAYLE V. H.**

- « *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale* », RTDE, 1997, n° 1, pp. 1-35.
- **LABOUZ M.-F.**
 - « *Le principe de précaution dans le différend sur la viande aux hormones à l'OMC* », in M.-F. Labouz (sous la direction de), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers – Conflits et convergences*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, 354 pages, pp. 331-340.
- **LACROIX G.**
 - « *Agriculture et droit de la concurrence* », Revue de la concurrence et de la consommation, 1995, n° 85, pp. 41-43.
- **LAGRANGE M.**
 - « *Le pouvoir de décision dans les Communautés européennes : théorie et réalité* », RTDE, 1967, n° 1, pp. 1-29.
- **LAMBERT-ALCANTARA A.**
 - « *Les produits alimentaires de prestige* », Bulletin du Crédit National, 1991, n° 2, pp. 74-89.
- **LANGHEINE B.**
 - « *Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du traité CEE : l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationale* », RMC, 1989, n° 328, pp. 347-359.
- **LARRALDE J.-M.**
 - « *Convention européenne des droits de l'Homme et jurisprudence communautaire* », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé, M.-J. Redor (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 235 pages, pp. 105-135.
- **LARRERE C., LARRERE R.**
 - « *Les OGM entre hostilité de principe et principe de précaution* », Courrier de l'environnement de l'INRA, mai 2001, n° 43, pp. 15-23.
- **LASCOUMES P.**
 - « *La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité* », L'année sociologique, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 359-382.
 - « *La précaution, un nouveau standard de jugement* », Revue Esprit, novembre 1997, pp. 129-140.
- **LAUGIER D.**
 - « *La protection des appellations d'origine en droit communautaire* », Revue internationale de la propriété industrielle et artistique, 1979, n° 116, pp. 326-330.
- **LAUTMAN J.**
 - « *Limites de la déresponsabilité assurée* », Projet, 2000, n° 261, pp. 35-44.
- **LAVERIE M.**
 - « *Le principe de précaution dans le domaine de la sécurité industrielle* », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Ed. Maison des sciences de l'Homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 141-148.
- **LEBEN C.**
 - « *A propos de la nature juridique des Communautés européennes* », Revue Droits, 1991, n° 14, pp. 61-72.
- **LEBULLENGER J.**

- « *La rénovation de la politique communautaire du développement* », RTDE, 1994, n° 4, pp. 631-663.
- « *La Communauté européenne face au processus de réexamen du système de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce* », RMCUE, 1998, n° 422, pp. 629-637.
- « *Les relations de partenariat de la Communauté européenne et de ses Etats membres avec le Mercosur et le Chili* », in C. Flaesch-Mougin, J. Lebullenger (sous la direction de), *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre-échange en question*, Ed. Apogée, 1999, 380 pages, pp. 179-205.
- **LECOURT R.**
« *L'égalité des conditions de concurrence – Comment assurer le respect des règles* », EFLR, 1997, n° 1, pp. 11-22.
- **LECRENIER S.**
– « *Vers l'achèvement du Marché intérieur : l'évolution des procédures de contrôle prévues par la directive 83/189 depuis quatre ans* », RMC, 1988, n° 315, pp. 112-139.
– « *Les articles 30 et suivants et les procédures de contrôle prévues par la Directive 83/189* », RMC, 1985, n° 283, pp. 6-23.
– « *Le contrôle des règles techniques des Etats et la sauvegarde des droits des particuliers* », Journal des tribunaux – Droit européen, Bruxelles, 1997, n° 35, pp. 1-9.
- **LEE P., KENNEDY B.**
« *The potential direct effet of GATT 1994 in european Community law* », Journal of World Trade, 1996, n° 1, pp. 67-89.
- **LEGRAS G.**
« *L'Uruguay round et la réforme de la Politique Agricole Commune* », Politique étrangère, 1993, n° 2, pp. 325-331.
- **LENAERTS K.**
– « *Some reflections on the separation of power in the EC* », CMLRev., 1991, p. 11.
– « *Le respect des droits fondamentaux en tant que principe constitutionnel de l'Union européenne* », in Mélanges M. Waelbroeck, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. 1, pp. 423-457.
- **LENAERTS K., SMIJTER de E.**
– « *Le traité d'Amsterdam* », Journal des tribunaux – Droit européen, 1998, n° 46, pp. 25-36.
– « *A « bill of rights » for the European Union* », CMLRev., 2001, n° 2, pp. 273-300.
- **LENAERTS K., VAN YPERSELE P.**
« *Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3B du traité CE* », CDE, 1994, n° 1-2, pp. 3-85.
- **LENAERTS K., VERHOEVEN A.**
« *Towards a legal framework for executive rule-making in the EU ? The contribution of the new Comitology Decision* », CMLRev., 2000, pp. 645-686.
- **LEQUESNE J.**
« *La transparence : vice ou vertu des démocraties ?* », in J. Rideau (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?*, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 11-18.

- **LE SOLLEU M.**
« *Subsidiarité judiciaire et sanctions* », RAE, 1998, n° 1-2, pp. 108-112.
- **LESTOILLE J.-P.**
« *Les outils juridiques de protection de dénomination au service d'une dynamique de qualité* », RDR, 1995, n° 236, pp. 425-428.
- **LHOMEL E.**
« *L'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale face à l'entrée dans l'Union européenne* », Courrier des pays de l'est, 1999, n° 441, pp. 3-25.
- **LISTER M.**
« *Biotechnology and novel foods : disparate responses to common problems* », EFLR, 1993, n° 1-2, pp. 71-87.
- **LOAHARANU P.**
« *Status and prospects of food irradiation* », Food Technology, may 1994, pp. 124-131.
- **LORVELLEC L.**
– « *GATT, agriculture et environnement* », RDR, 1995, n° 234, pp. 284-293.
– « *L'action des autorités publiques françaises dans la crise de la Vache folle* », RDR, 1997, n° 252, pp. 223-230.
- **LORZ B.**
« *La protection de directive concernant la sécurité générale des produits : élément central d'une approche intégrée de la sécurité des produits* », Revue européenne de droit de la consommation, 1991, n° 3, pp. 129-147.
- **LOUIS J.-V.**
– « *Compétences des Etats dans la mise en œuvre du règlement* », CDE, 1971, pp. 627-640.
– « *Le traité d'Amsterdam, une occasion perdue ?* », RMUE, 1997, n° 2, pp. 5-18.
- **Mc MILLAN J.**
– « *Qu'est ce que la normalisation ?* », RMC, 1985, n° 284, pp. 93-98.
– « *La certification, la reconnaissance mutuelle et le Marché unique* » RMUE, 1991, n° 2, pp. 181-213.
– « *Une politique européenne pour la promotion de la qualité* », RMCUE, 1997, n° 411, pp. 520-526.
- **MAGNIN S.**
« *La codification du droit communautaire* », AJDA, 20.09.1997, pp. 678-683.
- **MAJONE G.**
– « *The Agency Model : the growth of regulation and regulatory institutions in the European Union* », Eipascope, Ed. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1997 n° 3, pp. 9-14.
– « *The Credibility Crisis of Community Regulation* », Journal of Common Market Studies, 2000, n° 2, pp. 273-302.
- **MALAFOSSE de J.**
« *Les nitrates et le droit* », RDR, 1995, n° 234, pp. 317-321.
- **MALASSIS L.**
– « *Politique agricole, politique alimentaire, politique agro-alimentaire* », Economie Rurale, 1992, n° 211, pp. 47-52.

- « *Concepts et enjeux de la géopolitique alimentaire* », *Economies et Sociétés*, octobre-novembre 2000, AG n° 24, pp. 15-25.
- **MALJEAN-DUBOIS S.**
 - « *La Convention européenne des droits de l'Homme et le droit à l'information en matière d'environnement* », *RGDIP*, 1998, n° 4, pp. 995-1021.
 - « *Biodiversité, biotechnologies, biosécurité : la droit internationale désarticulé* », *JDI*, 2000, n° 4, pp. 949-996.
- **MANIET F.**
 - « *Application simulée du système mis en place par la proposition de directive sur la sécurité générale des produits* », in M. Fallon, F. Maniet (sous la direction de), *Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté européenne*, Ed. Story Scientia, Coll. *Droit et Consommation*, Louvain-la-Neuve, 1990, 348 pages, pp. 141-160.
 - « *De la « reconnaissance mutuelle » à la « méconnaissance mutuelle » en passant par la « connaissance mutuelle »* », in M. Fallon, F. Maniet (sous la direction de), *Sécurité des produits et mécanismes de contrôle dans la Communauté européenne*, Ed. Story Scientia, Coll. *Droit et Consommation*, Louvain-la-Neuve, 1990, 348 pages, pp. 279-292.
- **MANIN P.**
 - « *A propos de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce et de l'Accord sur les marchés publics : la question de l'invocabilité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne* », *RTDE*, 1997, n° 3, pp. 399-428.
- **MANOCORDA S.**
 - « *Le « corpus juridique » et « l'unification tempérée » dans la construction de l'espace pénal européen contre la fraude* », *Justices*, 1998, n° 10, pp. 61-73.
- **MARCEAU G.**
 - « *Le principe de précaution et les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce* », in *Le principe de précaution : aspects de droit international et de droit communautaire*, Colloque, Institut des Hautes Etudes Internationales, Université Panthéon-Assas – Paris II, Mars 2001, actes reprographiés, 8 pages.
- **MARENGO G.**
 - « *Pour une interprétation traditionnelle de la notion de mesure d'effet équivalent* », *CDE*, 1984, pp. 291-364.
- **MARGUE T.-L.**
 - « *Les enjeux et les perspectives agricoles du futur élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale* », *RMUE*, 1995, n° 1, pp. 159-170.
 - « *L'Europe des citoyens : du droit économique à la citoyenneté européenne* », *RMUE*, 1995, n° 3, pp. 97-122
- **MARSAL P.**
 - « *La vache, l'expert et le politique* », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, 2000, n° 39, pp. 99-104.
- **MARSIGNY B.**
 - « *Les consommateurs, le droit et la justice* », *Revue française d'administration publique*, 1990, n° 56, pp. 647-653.
- **MARTIN G. J.**

- « *Précaution et évolution du droit* », in O. Godard (sous la direction de), *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*, Ed. Maison des sciences de l'Homme – INRA, Paris, 1997, 351 pages, pp. 331-351.
- « *Apparition et définition du principe de précaution* », Les Petites Affiches, 2000, novembre, n° 239, pp. 6-13.
- **MARTIN F.-P., FLORY Th.**
 - « *Remarques à propos des Avis 1/94 et 2/92 de la CJCE au regard de l'évolution de la notion de politique commerciale commune* », CDE, 1996, pp. 379-400.
- **MARTIN R.**
 - « *L'action en représentation conjointe des consommateurs* », Semaine juridique – JCP, Ed. Générale, 1994, Doctrine, n° 16, 3756, pp. 191-194.
- **MARTIN-BIDOUN P.**
 - « *Le principe de précaution en droit international de l'environnement* », RGDIP, 1999, n° 3, pp. 631-665.
- **MASCLET J.-C.**
 - « *Les articles 30, 36 et 100 du traité CEE à la lumière de l'arrêt Cassis de Dijon* », RTDE, 1980, pp. 611-630.
- **MASSOT A.**
 - « *La Politique Agricole Commune et le Marché intérieur agro-alimentaire* », RMC, 1990, n° 336, pp. 305-317.
- **MASSOT-MARTI A.**
 - « *Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune ?* », RMCUE, 1998, n° 419, pp. 387-402.
- **MATTERA A.**
 - « *L'arrêt Cassis de Dijon : une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du Marché intérieur* », RMC, 1980, n° 241, pp. 505-514.
 - « *Les nouvelles formes du protectionnisme économique et les articles 30 et suivants du Traité CEE* », RMC, n° 267, 1983, pp. 252-262.
 - « *Les barrières frontalières à l'intérieur de la CEE et l'action menée par la Commission pour leur démantèlement* », RMC, 1987, n° 307, pp. 264-276.
 - « *L'élimination des barrières techniques et la mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle* », RMC, n° 334, février 1990, pp. 80-92.
 - « *La libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de la Communauté et la mise en oeuvre du principe de la reconnaissance mutuelle* », EFLR, 1990, n° 1, pp. 72-87.
 - « *Subsidiarité, reconnaissance mutuelle et hiérarchie des normes européennes* », RMUE, 1991, n° 2, pp. 7-10.
 - « *L'[ex]-article 30 du traité CEE, la jurisprudence « Cassis de Dijon » et le principe de la reconnaissance mutuelle : instruments au service d'une communauté plus respectueuse des diversités nationales* », RMUE, 1992, n° 4, pp. 13-71.
 - « *De l'arrêt Dassonville à l'arrêt Keck : l'obscur clarté d'une jurisprudence riche en principes novateurs et en contradictions* », RMUE, 1994, n° 1, pp. 117-160.
 - « *Le principe de reconnaissance mutuelle : instrument de préservation des traditions et des diversités nationales, régionales et locales* », RMUE, 1998, n° 2, pp. 5-17.

- « L'arrêt « Foie gras » du 22 octobre 1998 : porteur d'une nouvelle impulsion pour le perfectionnement du Marché unique européen », RMUE, 1998, n° 4, pp. 113-124.
- « Un instrument d'intervention rapide pour sauvegarder l'unicité du Marché intérieur : le règlement 2679/98 – De nouveaux pouvoirs pour la « Commission Prodi » », RMUE, 1999, n° 2, pp. 9-25.
- **MEHDI R.**
 - « La Conférence intergouvernementale : enjeux et perspectives », Justices, avril-juin 1997, n° 6, pp. 29-70.
- **MENG W. P.**
 - « The hormone conflict between the EEC and the United States within the context of GATT », Michigan Journal of International Law, 1990, n° 3, pp. 819-839.
- **MENGOZZI P.**
 - « Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech », RMUE, 1994, n° 4, pp. 165-174.
 - « Structure et principes de l'OMC à la lumière de la mise en œuvre des recommandations de l'ORD dans l'affaire Bananes III », RMUE, 1999, n° 4, pp. 11-19.
 - « La Cour de justice et l'applicabilité des règles de l'OMC en droit communautaire à la lumière de l'affaire Portugal / Conseil », RDUE, 2000, n° 3, pp. 509-516.
- **MER R.**
 - « Vache folle : du rôle des médias en temps de crise ... », Courrier de l'environnement de l'INRA, mai 2001, n° 43, pp. 79-92.
- **MERTENS J., WILMARS D.**
 - « Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des Etats membres », in L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de J. Boulouis, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 391-408.
- **MEYRONNEINC G.**
 - « Agro-alimentaire : la concurrence sur une base compétitive », RAE, 1993, n° 4, pp. 7-12.
- **MICHEL F.-X.**
 - « Production biologique : de l'environnement à la qualité ? », RDR, 1999, n° 269, pp. 29-34.
- **MIETKOWSKI P.**
 - « L'Europe, puissance inachevée : les enjeux de la Conférence intergouvernementale », Problèmes économiques, mars 1997, n° 2.513, pp. 17-22.
- **MILAS R.**
 - « La signification juridique de l'institution d'un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation de produits de consommation », RMC, 1984, n° 274, pp. 71-82.
 - « La concurrence entre les bases légales des actes communautaires », RMC, 1985, n° 289, pp. 445-448.
- **MODERNE F.**
 - « Analyse comparative des notions de service public dans les Etats membres », in L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général, Ed. ASPE – Europe, Coll. ISUPE, p. 55.
- **MONEDIAIRE G.**

« L'Union européenne et l'environnement : aspects des politiques de l'information et de la participation », Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 671-687.

- **MONJAL P.-Y.**

« La Conférence intergouvernemental de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires », RTDE, 1996, n° 4, pp. 681-716.

- **MOORE G., TAVARES A.**

« Mesures récentes prises par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture en conséquence de l'Accord de l'Organisation Mondiales du Commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires », AFDI, 1997, pp. 544-550.

- **MOREAU J.**

« La responsabilité de la puissance publique du fait des mesures administratives prises dans le cadre de la lutte contre les épizooties », RDR, 1977, n° 62, pp. 211-214.

- **MORIN A.**

« Les actions collectives transfrontalières – La Directive relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs », RAE, 1998, n° 3, pp. 211-216.

- **MORLA C.**

« La lente émergence de la politique de la consommation dans les traités européens », Revue de la concurrence et de la consommation, 1996, n° 89, pp. 59-63.

- **MORTUREUX M.**

« Certification : contrainte réglementaire ou démarche volontaire ? », Enjeux, 1993, n° 132, pp. 40-45.

- **MOUSSIS N.**

– « Une politique industrielle sous-jacente à d'autres politiques communautaires », RMCUE, 1996, n° 396, pp. 198-207.

– « La construction européenne et le citoyen : déficit démocratique ou déficit d'information ? », RMCUE, 2000, n° 436, pp. 153-159.

– « Théorie de l'intégration : les politiques communes comme fondement de l'intégration multinationale », RMCUE, septembre 2001, n° 451, pp. 536-545.

- **MOUTON J.-D.**

« Effet utile », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Ed. PUF, 1993, 1180 pages.

- **MULLER I.**

« Les organismes communautaires décentralisés », Les Petites Affiches, 22.01.1997, n° 10, p. 23.

- **MULLER P.**

« La mutation des politiques publiques européenne », Pouvoirs, 1994, n° 69, pp. 63-76.

- **MURPHY S. D.**

« Biotechnology and International Law », Havard International Law Journal, winter 2001, pp. 47-139.

- **NAGANT de DEUXCHAISNES D.**

« Une réforme hésitante des institutions », in Y. Lejeune (sous la direction de), Le traité d'Amsterdam, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 498 pages, pp. 115-126.

- **NATOWICZ I.**

« Qui supporte le risque d'atteintes à l'environnement ? Le pollueur, l'assureur, le consommateur final... », in J.-C. Masclet (sous la direction de), *La Communauté européenne et l'environnement, Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994*, Ed. La documentation française, 1997, 691 pages, pp. 655-670.

- **NEFRAMI E.**

« Quelques réflexions sur la réforme de la politique commerciale par le traité d'Amsterdam : le maintien du statu quo et l'unité de représentation internationales de la Communauté », CDE, 1998, n° 1-2, pp. 137-159.

- **NERI S.**

« Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit agricole », RTDE, 1981, pp. 652-683.

- **NEVEU A.**

« Les cycles économiques dans l'agriculture », *Problèmes économiques*, 1997, n° 2.519, pp. 1-2.

- **NEYER J.**

« Justifying comitology : the promise of deliberation », in K. Neunreither, A. Wiener (edited by), *European Integration after Amsterdam – Institutional Dynamics and prospects for democracy*, Ed. Oxford University Press, New York, 2000, 384 pages, pp. 112-128.

- **NICOLL W.**

« Qu'est-ce que la comitologie ? », RMC, 1987, n° 306, pp. 185-187 ; mise à jour de l'article : RMC, 1987, n° 312, p. 703.

- **NOIVILLE C.**

– « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce – Le cas du commerce alimentaire », JDI, 2000, n° 2, pp. 263-297.

– « Principe de précaution et gestion des risques en droit de l'environnement et en droit de la santé », *Les Petites Affiches*, 2000, novembre, n° 239, pp. 39-50.

– « La conformité aux textes de l'OMC de l'interdiction de l'amiante en France », *Les Petites Affiches*, 13.03.2001, n° 51, pp. 12-18.

- **NOIVILLE C., SADELEER de N.**

« La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres – Le droit entre enjeux scientifiques et politiques », RDUE, 2001, n° 2, pp. 389-449.

- **NOMBELA CANO C.**

« Coordonner science et gouvernement en Europe », *The IPTS Report*, Ed. OPOCE – Commission européenne, juin 2000, n° 45, pp. 32-34.

- **NUTTENS J.-D.**

« La « comitologie » et la Conférence intergouvernementale », RMCUE, 1996, n° 397, pp. 314-327.

- **O'CONNOR**

« The free movement of foodstuffs in EC law », EFLR, 1993, n° 3, pp. 169-196.

- **O'KEEFFE D., OSBORNE P.**

« L'arrêt Bosman et le Marché unique européen », RMUE, 1996, n° 1, pp. 17-44.

- **OLIVIER R. L.**

- « *Quality and satisfaction : similarities and differences* », in *Satisfaction — A behavioral perspective on the consumer*, Ed. Mc Graw-Hill International, Singapore, 1997, 432 pages, pp. 177-184.
- **OPPETIT B.**
« *De la codification* », Dalloz, Ed. Générale, 1996, chronique, pp. 33-38.
 - **OSKAM A., STEFANOU S.**
« *The CAP and Technological Change* », in C. Ritson, D. R. Harvey (edited by), *The Common Agricultural Policy*, Ed. Centre for Agriculture and Biosciences — CAB — International, United Kingdom, Oxon, 1997, 440 pages, pp. 191-224.
 - **PACE V.**
« *Cinq ans après sa mise en place : la nécessaire réforme du mécanisme des règlements des différends de l'OMC* », RGDIP, 2000, n° 2, pp. 615-659.
 - **PAGNOUX A.**
« *Organismes génétiquement modifiés* », RDR, 1999, n° 269, pp. 15-28.
 - **PAILLOTIN G., ROUSSER D.**
« *Le consommateur et l'agriculture de masse* », in *L'agriculture, le scientifique et le consommateur*, Ed. Bayard, Coll. Science et Société, Paris, 1999, 182 pages, pp. 43-48.
 - **PAINTER A. A.**
« *The origin of food products* », EFLR, 1991, n° 4, pp. 282-290.
 - **PARDON J.-N., DALCQ R. O.**
« *La responsabilité des Etats membres envers les particuliers en cas de manquement au droit communautaire* », Journal des tribunaux — Droit européen, 1996, n° 33, pp. 193-204.
 - **PASQUIER du D.**
« *La protection des indications de provenance, des appellations d'origine et des attestations de spécificité en Suisse face aux récents développements au sein de l'Union Européenne* », Revue économique franco-suisse, 1994, n° 1, pp. 25-31.
 - **PECHSTEIN M.**
« *Une personnalité internationale pour l'Union européenne ?* », RAE, 1996, pp. 229-233.
 - **PEIGNOT B.**
« *Le contrôle du marché par les opérateurs économiques* », RDR, 1997, n° 256, pp. 474-483.
 - **PELLICER R.**
« *Les premiers pas d'une politique communautaire de défense de la qualité des denrées alimentaires* », RMUE, 1992, n° 4, pp. 127-163.
 - **PERALDI-LENEUF F.**
« *Le consommateur-citoyen et la mutation des obligations de service public* », Colloque — CEDECE-IRENE, Strasbourg, 17-19.10.1996, Ed. La documentation française, Paris, 1998, tome II, 515 pages, pp. 373-396.
 - **PERISSICH R.**
« *Le principe de subsidiarité, fil conducteur de la politique de la Communauté dans les années à venir* », RMUE, 1992, n° 3, pp. 5-11.
 - **PERRAKIS S. E.**

« Contribution au débat sur la protection communautaire des droits de l'Homme : la déclaration des droits et libertés fondamentaux du Parlement européen », RMC, 1990, n° 338, pp. 467-474.

- **PERRON R.**

« La CEE face aux Etats-Unis : l'examen du traité de Rome au GATT en 1957 », in M.-T. Bitsch, W. Loth, R. Poidevin, Institutions européennes et identités européennes, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 523 pages, pp. 217-239.

- **PESCATORE P.**

« Les objectifs de la Communauté européenne comme principe d'interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice », in Mélanges W. G. Ganshof Van Der Meersh, Bruxelles, 1972, II, pp. 325-363.

- **PETER B.**

« La base juridique des actes en droit communautaire », RMCUE, 1994, n° 378, pp. 324-333.

- **PETIT Y.**

— « A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la « Vache folle » », Revue Europe, juin 1997, n° 6, pp. 4-8.

— « Article R », in V. Constantinesco, J.-P. Jacque, R. Kovar, D. Simon (sous la direction de), Traité sur l'Union européenne — Commentaire article par article, Ed. Economica, Paris, 1994, 1000 pages, pp. 913-927, sp. pp. 922-924.

— « L'Union européenne et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : vers une nouvelle Politique Agricole Commune (PAC) ? », Revue Europe, octobre 2001, n° 10, pp. 5-10.

- **PETTIGREW P.S.**

« L'avenir du politique », Politiques étrangères, 2000, n° 2, pp. 423-437, sp. pp. 433-436.

- **PFETSCH F. R.**

« La problématique de l'identité européenne », in G.-F. Dumont (sous la direction de), Les racines de l'identité européenne, Ed. Economica, 1999, 396 pages, sp. pp. 260-280.

- **PHILLIPS P. W. B., KERR W. A.**

« Alternative paradigms — the WTO versus the Biosafety Protocol for Trade in Genetically Modified Organisms », Journal of World Trade, 2000, vol. 34, n° 4, pp. 63-75.

- **PIATTI M.-C.**

« AOC et aménagement du territoire », RDR, 1997, n° 255, pp. 421-428.

- **PICARD E.**

« L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », AJDA, 20.06.1996, pp. 55-75.

- **PICCININO R., GRILLO M. C.**

« Le problème de l'importance pénale de l'expiration des « limites » de conservation figurant sur l'étiquetage des produits alimentaires », Alimentalex - International Food Law Review, n° 15, 1996, pp.223-230.

- **PICOD F.**

« La nouvelle approche de la Cour de justice en matière d'entraves aux échanges », RTDE, 1998, n° 2, pp. 169-189.

- **PILORGET G.**

- « *La tradition culinaire modernisée* », Industries Alimentaires et Agricoles, novembre 1992, pp. 877-887.
- **PIMENTEL C.-M.**
« *Le contrôle des Parlements nationaux peut-il pallier le déficit démocratique communautaire ?* », Revue Internationale de politique comparée, 1995, pp. 531-552.
 - **PIRIS J.-C.**
« *Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes ?* », RTDE, 1994, n° 1, pp. 1-37.
 - **PIVOT C.**
« *La contractualisation en agriculture et son évolution* », RDR, 1999, n° 270, pp. 77-82.
 - **PLIAKOS A.**
— « *Le médiateur* », CDE, 1994, pp. 563-606.
— « *L'Union européenne et le Parlement européen : y a-t-il vraiment un déficit démocratique ?* », RDP, 1995, pp. 749-763.
 - **POCHON A.**
« *Plaidoyer pour une autre agriculture européenne* », L'événement européen, 1993, n° 21, pp. 215-225.
 - **POULIQUEN A.**
— « *La privatisation des industries agro-alimentaires* », Le courrier des pays de l'est, 1993, n° 385, pp. 20-39.
— « *Agricultures de PECO : quelles productions pour quels marchés ?* », Le courrier des pays de l'est, 1994, n° 391, pp. 35-43.
 - **PREVIDI E.**
« *Quelques observations concernant la transposition et l'application du droit alimentaire* », in The 1992 Challenge at national level, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1991, 601 pages.
 - **PRIEUR M.**
« *Environnement : l'émergence d'un droit de savoir* », Problèmes économiques, 1996, n° 773-774, pp. 80-85.
 - **PROST O.**
« *L'applicabilité et l'effet potentiel des lois de l'OMC dans le droit interne des Etats membres et communautaire* », in Free world trade and the european Union, Ed. Académie de droit européen de Trèves, vol. XXVIII, Cologne, 2000.
 - **PUISSOCHET P.**
« *L'affirmation de la personnalité internationale des Communautés européennes* », in L'Europe et le droit — Mélanges en hommage à Jean Boulouis, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 438-450.
 - **RAUX J.**
— « *Le recours à l'[ex]-article 235 du traité CEE en vue de la conclusion d'accords externes* », in Mélanges Teitgen, Ed. Pédone, 1984, pp. 407-439.
— « *De la CEE à la Communauté européenne : ce qui change dans le traité de Rome* », Regards sur l'actualité — Spécial Maastricht, Ed. La documentation française, 1992, n° 180, pp. 23-49.

- « *L'Avis de la Cour du 19 mars 1993 (Avis 2/91) à propos de : La Convention n° 170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail* », RMCUE, 1994, n° 374, pp. 45-52.
- « *Quelles subsidiarités pour la Politique Agricole Commune réformée ?* », in C. Flaesch-Mougin (sous la direction de), *Quel avenir pour la Politique Agricole Commune ?*, Ed. Apogée, Rennes, 1996, 238 pages, pp. 85-101.
- **REDOR M.-J.**
 - « *La vocation de l'Union européenne à protéger les droits fondamentaux* », in S. Leclerc, J.-F. Akandji-Kombé, M.-J. Redor (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 235 pages, pp. 13-30.
- **REGAZZOLA T.**
 - « *New Deal : outrepasser l'agriculture* », *Economie Rurale*, 1993, n° 218, pp. 30-34.
- **REGNIER-HELDMAIER C.**
 - « *La distinction DO/DNO, instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire* », RMCUE, 1994, n° 375, p. 94.
- **REICH C.**
 - « *Le Parlement européen et la « comitologie »* », RMC, 1990, n° 336, pp. 319-323.
 - « *Qu'est ce que ... le déficit démocratique ?* », RMC, 1991, n° 343, pp. 14-18.
- **REICHENBACH H., EMMERLING T.**
 - « *La politique européenne des consommateurs et le principe de transparence* », RAE, 1998, n° 3, pp. 165-172.
- **REMITTS P.**
 - « *Politique Agricole Commune* », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 761-769.
- **REMOND-GOUILLOUD M.**
 - « *L'incertitude et le droit* », *Annales des Mines, Responsabilité et environnement*, 1996, n° 2, p. 101.
 - « *Les OGM au Conseil d'Etat* », *Gazette du Palais*, 23.01.1999, pp.15-17.
- **RENOUF Y.**
 - « *Le règlement des litiges* », in Th. Flory (sous la direction de), *La Communauté européenne et le GATT – Evaluation des accords du cycle d'Uruguay*, Ed. Apogée, 1995, 170 pages, pp. 52-63.
- **REPUSSARD J.**
 - « *Les normes techniques au service de la construction européenne* », RMCUE, 1996, n° 396, pp. 222-227.
- **RICŒUR P.**
 - « *Le concept de responsabilité, essai d'analyse sémantique* », *Revue Esprit*, 1994, n° 206, p. 28.
- **RIDEAU J.**
 - « *Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : réflexions sur les relations entre les ordres juridiques international, communautaire et nationaux* », RGDIP, 1990, n° 2, pp. 289-417.
 - « *Les groupes d'intérêts dans le système institutionnel communautaire* », RAE, 1993, n° 3, p. 49.

- « *L'ordre juridique communautaire et la participation de la Communauté européenne aux organisations internationales*, in D. Dormoy, *L'Union européenne et les organisations internationales*, Ed. Bruylant – Université de Bruxelles, 1997, 460 pages, pp. 68-101.
- « *La participation de l'Union européenne aux organisations internationales* », in *Droit international et droit communautaire – Perspectives actuelles*, Ed. Pédone, Colloque SFDI, Bordeaux, 2000, 448 pages, pp. 303-386.
- **RIGAUX A.**
 - « *L'arrêt « Brasserie du Pêcheur – Factortame III » : le roi peut mal faire en droit communautaire* », *Revue Europe*, mai 1996, n° 5, pp. 1-5.
- **RIGAUX A., SIMON D.**
 - « *Amsterdam : much ado about nothing* », *Revue Europe*, juillet-août 1997, n° 7, pp. 1-2.
- **ROBERT J.-H.**
 - « *La sanction, par le droit pénal français, des règlements communautaires relatifs aux fraudes commerciales* », *EFLR*, 1994, n° 1, pp. 99-104.
- **ROBERTS D.**
 - « *Level playing fields in Europe* », *EFLR*, 1992, n° 4, pp. 263-272.
 - « *The defence of reasonable precautions and due diligence in the administration of United Kingdom and European food legislation* », *EFLR*, 1994, n° 4, pp. 456-460.
- **ROCHARD D.**
 - « *Rillettes du Mans, Rillettes de la Sarthe : dénominations génériques ou IGP ? ... C'est le juge qui va « déguster » !* », *RDR*, 1997, n° 251, pp. 173-177.
 - « *Dispositions de la loi « montagne » et principe communautaire de libre circulation des produits - CJCE 7 mai 1997* », *RTDE*, 1998, n° 2, pp. 237-256.
 - « *Qualité, identification et sécurité des produits* », *RDR*, 1999, n° 274, pp. 369-376.
- **ROCHE J.-C.**
 - « *Origine géographique et transactions commerciales : rôle de la DGCCRF* », *RDR*, 1995, n° 236, pp. 429-431.
- **RODRIGUES S.**
 - « *Quelques réflexions juridiques à propos de la démission de la Commission européenne* », *RMCUE*, 1999, n° 430, pp. 472-483.
- **RODRIGUEZ I. G. C., KEPPELNE J.-P.**
 - « *L'incidence du droit communautaire sur le droit national* », in *Mélanges M. Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, pp. 517-551.
- **ROESSLER F.**
 - « *Evolution du système de règlement des différends du GATT et de l'OMC* », in *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque SFDI, Nice, Ed. Pédone, Paris, 1996, 337 pages, pp. 309-317.
- **ROMAIN-PROT V.**
 - « *Origine géographique et signes de qualité : protection internationale* », *RDR*, 1995, n° 236, pp. 432-438.
- **ROMI R.**
 - « *Science et droit de l'environnement : la quadrature du cercle* », *AJDA*, 20 juin 1991, pp. 432-438.

- « *Un exemple des difficultés de mise en compatibilité du droit public économique et du droit de l'environnement : l'agriculture biologique* », RDR, 1995, n° 234, pp. 312-316.
- **ROUBAN L.**
 - « *La nature des nouvelles controverses : risques sanitaire, environnement...* », Problèmes politiques et sociaux, 1999, n° 823, pp. 33-37.
- **RUGGIERO R.**
 - « *Le défi mondial : les possibilités et les choix qu'offre le système commercial multilatéral* », Communiqué de Presse – OMC, PRESS/25, 16.10.1995, pp. 4-15.
 - « *Tour d'horizon de la première année d'activité de l'OMC* » - extraits, Focus OMC, 1995, n° 7, pp. 5-17.
- **RUIZ FABRI H.**
 - « *Le règlement des différends dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce* », JDI, 1997, pp. 709-755.
 - « *Le contentieux de l'exécution dans le règlement des différends de l'Organisation Mondiale du Commerce* », JDI, 2000, n° 3, pp. 605-645.
 - « *Le suivi des recommandations adoptées par l'Organe de Règlement des Différends de l'Organisation Mondiale du Commerce* », in H. Ruiz Fabri, L.-A. Sicilianos, J.-M. Sorel (sous la direction de), L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle, Ed. Pédone, 2000, 338 pages, pp. 155-178.
- **RYAN D.**
 - « *The protection of geographical indications in Australia under the EC/Australia wine agreement* », European Intellectual Property Review, 1994, n° 12, pp. 521-524.
- **SACERDOTI G.**
 - « *Appeal and judicial Review in International Arbitration and Adjudication : The Case of the WTO Appellate Review* », in E.-U. Petersmann (edited by), Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System, Ed. Kluwer Law International, London, 1997, pp. 247-280.
- **SACHWALD F.**
 - « *Les débuts de l'Organisation Mondiale du Commerce : premier bilan* », Problèmes économiques, 1996, n° 2.459, pp. 12-15.
- **SACK J.**
 - « *The European Community's Membership of International Organizations* », CMLRev., 1995, p. 1228.
- **SADELEER de N.**
 - « *Le principe de précaution : du slogan à la règle de droit* », Droit et environnement, 2000, n° 77, pp. 14-15.
 - « *Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle* », CDE, 2001, n° 1-2, pp. 91-132.
- **SAGOFF M.**
 - « *Perceptions et pistes de gestion sociale des risques : le rôle révélateur des questions environnementales* », Courrier de l'environnement de l'INRA, 2000, n° 39, pp. 76-78.
- **SAINT V.**
 - « *Objectives and purpose of consumer informations in Community legislation* », EFLR, 1997, n° 4, pp. 377-387.

- **SAINTE-MARIE de C., PROST J.-A., CASABIANCA F., CASALTA E.**
 « *La construction sociale de la qualité – Enjeux autour de l’Appellation d’Origine Contrôlée « Brocciu Corse »* », in F. Nicolas, E. Valceschini (sous la direction de), *Agro-alimentaire : une économie de la qualité*, Ed. INRA et Economica, Coll. Economie agricole et agro-alimentaire, 1995, 433 pages, pp. 185-197.
- **SALIGNON G.**
 « *La jurisprudence et la réglementation communautaire relatives à la protection des Appellations d’origine, des dénominations géographiques et des indications de provenance* », RMUE, 1994, n° 4, pp. 107-160.
- **SAURON J.-L.**
 « *Comitologie : comment sortir de la confusion ?* », RMUE, 1999, n° 1, pp. 31-78.
- **SAVEY M.**
 « *Les leçons de la « Vache folle »* », Esprit, novembre 1997, pp. 101-117.
- **SCARDIGLI V.**
 « *Existe-t-il un consommateur européen : deux scénarios pour un rapprochement nord-sud ?* », Problèmes politiques et sociaux, 1993, n° 710, pp. 42-67.
- **SCHELTER K.**
 « *La subsidiarité : principe directeur de la future Europe* », RMC, 1991, n° 344, pp. 138-140.
- **SCHERMERS S.**
 « *Human rights as General Principles of Law* », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General Principles of European Community Law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, sp. pp. 61-71.
- **SCHILLING T.**
 « *The labelling of foodstuffs in a language easily understood by purchasers* », EFLR, 1996, n° 1, pp. 57-67.
- **SCHMITT VON SYDOW H.**
 « *Liberté, démocratie, droits fondamentaux et Etat de droit : analyse de l’article 7 du traité UE* », RDUE, 2001, n° 2, pp. 285-328.
- **SCHMITTER C.**
 – « *L’équilibre institutionnel* », in A. Barav, C. Philip (sous la direction de), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Ed. PUF, Paris, 1993, 1180 pages, pp. 473-489.
 – « *La Communauté européenne et l’Uruguay round : incertitudes et faiblesses* », Revue Europe, juin 1994, n° 6, pp. 1-5.
 – « *Sécurité des aliments – La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres* », Journal des tribunaux – Droit européen, 2000, n° 69, pp. 97-105.
- **SCHOCKWEILER F.**
 « *Les effets des directives dans les ordres juridiques nationaux* », RMUE, 1995, n° 2, pp. 9-27.
- **SCHWOB J.**
 « *L’amendement à l’acte constitutif de la FAO visant à permettre l’admission en qualité de membre d’organisation d’intégration économique régionale et la Communauté économique européenne* », RTDE, 1993, n° 1, pp. 1-16.
- **SILVESTRO M., JUAREZ-BOAL P.**

« Contribution du Parlement européen au débat sur les biotechnologies », RMCUE, 1997, n° 412, pp. 592-594.

- **SEMAIL R.**

« Les aliments et ingrédients alimentaires nouveaux : vers une réglementation communautaire », EFLR, 1996, n° 1, pp. 113-120.

- **SENSI S., WERKSMAN J.**

« Inside the green box : « multifunctional » agriculture and the protection of the environment », in J. A McMahon (edited by), Trade and Agriculture – Neogotiating a new agreement ?, Ed. Cameron May, London, 2001, 483 pages.

- **SIMON D.**

– « Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire ? », Droits, 1991, n° 14, pp. 73-86.

– « Une étape décisive dans la protection des droits des justiciables communautaires : la responsabilité des Etats membres en cas de non-transposition des directives », Revue Europe, décembre 1991, pp. 1-3.

– « La compétence de la communauté pour conclure l'Accord de l'OMC : Avis 1/94 de la CJCE », Revue Europe, 1994, décembre, n° 12, pp. 1-3.

– « L'Avis 2/94 du 28 mars 1996 sur l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'Homme », Revue Europe, 1996, n° 6, p. 1-3.

– « La responsabilité de l'Etat saisie par le droit communautaire », AJDA, 1996, pp. 489-499.

– « Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13.05.1997, Allemagne/ Parlement européen et Conseil, aff. C-233/94 », Revue Europe, Juillet 1997, p. 11.

– « La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire ? », RAE, 1998, pp. 84-94.

– « La lisibilité du droit communautaire », in J. Rideau (sous la direction de), La transparence dans l'Union européenne – Mythe ou principe juridique ?, Journée de la CEDECE, Avril 1998, Ed. LGDJ, 1999, 276 pages, pp. 79-109.

- **SIMON D., LAGONDET F.**

« Libre circulation des marchandises et situations purement internes : chronique d'une mort annoncée », Revue Europe, juillet 1997, n° 7, pp. 7-9.

- **SKOGSTAD G.**

« The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union », Journal of Common Market Studies, september 2001, n° 3, pp. 485-505.

- **SNYDER F.**

« The Common Agricultural Policy in the Single european Market », in Collected Courses of the Academy of European Law, Pays-Bas, 1991, vol. II-1, pp. 303-336.

- **SÖDERMAN J.**

– « Le citoyen, l'administration et le droit communautaire », RMUE, 1998, n° 2, pp. 19-67.

– « Towards a more open social and human administration in Europe », L'année européenne – 1998, Revue du Groupe des Belles feuilles, pp. 52-55.

- **SOLA de M, JEUNIAUX M.**

- « La politique communautaire en faveur des consommateurs », RMUE, 1992, n° 1, pp. 65-116.
- **SOULIER G.**
« Le traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale », Revue de Science Criminelle, 1999, p. 237.
 - **STAUDENMAYER D.**
« La Directive 98/6 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs », RAE, 1998, n° 3, pp. 205-210.
 - **STEIGER H.**
« Les expériences d'harmonisation du droit de l'alimentation dans le cadre de la CEE », Le droit et les affaires, 1965, n° 55, pp. 1-16.
 - **STEIN J. A.**
« L'ouverture des comités de conseil scientifique », The IPTS Report, Ed. OPOCE – Commission, Bruxelles, 1999, n° 39, pp. 13-22.
 - **STENGERS I.**
« Les scientifiques face aux décideurs : une fonction d'alerte difficile à remplir », Problèmes politiques et sociaux, 1999, n° 823, pp. 41-43.
 - **STREINZ R.**
« The Precautionary Principle in food law », EFLR, 1998, n° 4, pp. 413-432.
 - **STROZZI G.**
« Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne une énigme et beaucoup d'attentes », RTDE, 1994, n° 3, pp. 373-390.
 - **STRUYS M. L.**
« Le droit communautaire et l'application des règles procédurales nationales », Journal des tribunaux – Droit européen, 2000, n° 67, pp. 49-54.
 - **STUYCK J.**
« L'arrêt Keck et Mithouard et ses conséquences sur le principe de libre circulation des marchandises », CDE, 1994, n° 3-4, pp. 431-458.
 - **SUDRE F.**
– « L'Europe des droits de l'Homme », Droits, 1991, n° 14, pp. 105-114.
– « La protection du droit à l'environnement par la convention européenne des droits de l'Homme », in J.-C. Masclet (sous la direction de), La Communauté européenne et l'environnement, Colloque – CEDECE, Angers, 06-07.10.1994, Ed. La documentation française, Paris, 1997, 691 pages, pp. 209-222.
 - **SUPIOT A.**
« La contractualisation de la société », Courrier de l'environnement de l'INRA, mai 2001, n° 43, pp. 51-58.
 - **TANKOANO A.**
« L'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle liées au commerce accord sur les T.R.I.P.s », Droit et Pratique du Commerce International, 1994, n° 3, pp. 428-470.
 - **TASCHNER H.-C.**

- « *La future responsabilité du fait des produits défectueux dans la Communauté européenne* », RMC, 1986, n° 297, pp. 257-263.
- **TESAURO G.**
« *Responsabilité des Etats membres pour violation du droit communautaire* », RMUE, 1996, n° 3, pp. 15-34.
- **THIEFFRY P.**
– « *Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l'environnement* », RTDE, 1992, n° 4, pp. 669-685.
– « *Le contentieux naissant des OGM : précaution et mesures de sauvegarde* », RTDE, 1999, n° 1, pp. 81-93.
- **THOMAS W. H.**
« *Due diligence as a defence under United Kingdom food law : the practical consequences for the food industry* », EFLR, 1991, n° 2-3, pp. 188-199.
- **THOMPSON K.**
« *Légalité de l'action de l'UE concernant l'ESB* », RDR, 1998, n° 259, pp. 13-17.
- **TILLOTSON J.**
« *Fish, Please, But no Beef : recent controversial issues affecting intra-community trade* », Word Competition Law and Economics Review, 1990, n° 4, pp. 33-51.
- **TIMMERMANS Ch.**
« *How can one improve the quality of Community legislation ?* », CMLRev., 1997, n° 5, pp. 1229-1257.
- **TIMMERMANS D. W. A.**
« *L'Uruguay round : sa mise en œuvre par la Communauté européenne* », RMUE, 1994, n° 4, pp. 175-183, sp. p. 177-182.
- **TINLOT R.**
« *Appellation d'origine* », Gazette du Palais, 1971, Doctrine, p. 87.
- **TIZZANO A.**
– « *Les compétences de la Communauté* », in *Trente ans de droit communautaire*, Ed. OPOCE, 1982, 536 pages, pp. 45-72.
– « *La hiérarchie des normes communautaires* », RMUE, 1995, n° 3, pp. 219-232.
– « *La personnalité internationale de l'Union européenne* », RMUE, 1998, n° 4, pp. 11-17.
– « *La personnalité internationale de l'Union européenne* », in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 717 pages, pp. 169-204.
- **TODINO M., LUDER T.**
« *La jurisprudence « Keck » en matière de publicité : vers un Marché unique inachevé ?* », RMUE, 1995, n° 1, pp. 171-192.
- **TOTH A. G.**
– « *The legal status of the declarations annexed to the Single European Act* », CMLRev., 1986, n° 4, pp. 803-812.
– « *Human rights as general principles of law, in the past and in the future* », in U. Bernitz, J. Nergelius (edited by), *General Principles of European Community Law*, Ed. Kluwer Law International, London, 2000, 244 pages, pp. 73-92;
- **TOULEMON R.**

« La prise en considération de l'environnement dans les autres politiques communautaires : en particulier dans la réforme de la Politique Agricole Commune », in J. Charpentier (sous la direction de), *La protection de l'environnement par les Communautés européennes*, Ed. Pédone, Paris, 1988, pp. 69-83.

- **TREICH N.**

– « *Environnement : vers une théorie économique de la précaution ?* », *Problèmes économiques*, 1998, n° 2.572, pp. 19-25.

– « *Le principe de précaution est-il économiquement acceptable ?* », *Problèmes économiques*, 2001, n° 2.733, pp. 29-32.

- **TREVELLINE M. J.**

« *European Communities standardisation policy : a new means to regulate foodstuffs* », *European Competition Law Review*, 1993, n° 2, pp. 46-52.

- **TYSZKIEWICZ S.**

« *Polish food législation : Harmonisation with the regulations of european Union* » *EFLR*, 1995, n° 2, pp. 222-228.

- **VAJDA L.**

« *La Hongrie et la réforme de la Politique Agricole Commune* », *L'année européenne* – 1998, *Revue du Groupe des Belles Feuilles*, pp. 126-132.

- **VALVERDE J.-L., PIQUERAS GARCIA A. J., CABERAS LOPEZ M. D.**

« *La « nouvelle approche » en matière de santé des consommateurs et sécurité alimentaire : la nécessité d'une agence européenne de sécurité des aliments* », *RMUE*, 1997, n° 4, pp. 31-58.

- **VAN BUNNEN L.**

« *L'emploi des langues dans l'étiquetage et le droit communautaire* », *Journal des Tribunaux – Droit européen*, 1988, n° 5448, pp. 41-42.

- **VANDAMME F.**

« *Les droits sociaux fondamentaux en Europe* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, 1999, n° 57, pp. 49-56.

- **VAN DEN BOSSCHE P., MARCEAU G.**

« *Le système de règlement des différends de l'OMC* », *RMUE*, 1998, n° 3, pp. 29-68.

- **VANDOREN P., SCHOMAKER A.**

« *Les relations économiques entre l'Union européenne et les Etats-Unis après la conclusion de l'Uruguay round* », *RMUE*, 1994, n° 4, pp. 25-66.

- **VAN RAEPENBUSCH S.**

« *L'émergence de l'Union européenne dans l'ordre juridique international* », in *Mélanges Michel Waelbroeck*, 1999, vol. 1, 717 pages, pp. 261-299.

- **VAN RAEPENBUSCH S., WATHELET M.**

« *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'Etat sur celle de la Communauté ou l'inverse ?* », *CDE*, 1997, n° 1-2, pp. 13-66.

- **VAN SIMAEYS B., CARLIER J.-Y.,**

« *Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice* », in Y. Lejeune (sous la direction de), *Le traité d'Amsterdam – Espoirs et déceptions*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1998, 498 pages, pp. 227-285.

- **VAQUE L. G.**
 - « *La législation communautaire relative aux additifs alimentaires* », RMUE, 1993, n° 3, pp. 119-145.
 - « *La jurisprudence relative à l'article 28 CE après l'arrêt « Keck et Mithouard »* », RDUE, 2000, n° 2, pp. 395-419.
- **VAQUE L. G., EHRING L., JACQUET C.**
 - « *Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé* », RMUE, 1999, n° 1, pp. 79-128.
- **VAQUE L. G., PIROTTE C.**
 - « *La communication interprétative de la Commission concernant l'emploi des langues pour la commercialisation des denrées alimentaires à la suite de l'arrêt Peeters* », RMUE, 1994, n° 1, pp. 25-49.
- **VARTSOS C.**
 - « *Nouveaux aliments* », RMUE, 1997, n° 1, pp. 161-162.
- **VAUCELLE B.**
 - « *Normes et Marché unique* », RAE, 1996, n° 2, pp. 107-109.
- **VEGA M., BONTOUX L., KERN M.**
 - « *L'agriculture européenne face à l'évolution de la demande alimentaire mondiale* », The IPTS Report, Ed. OPOCE, 1999, n° 39, pp. 30-37.
- **VENABLES T.**
 - « *Harmonisation in the food sector, a consumer viewpoint* », in J. Pelkmans (sous la direction de), *Coming to grips with the internal market*, Ed. Institut européen d'administration publique, Maastricht, 1986, 136 pages, pp. 55-62.
- **VENTURA S.**
 - « *Politique Agricole Commune et réalisation du Marché unique* », RMC, 1990, n° 334, pp. 122-124.
- **VERGES J.**
 - « *Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire* », in *L'Europe et le droit, Mélanges en l'honneur de J. Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, 556 pages, pp. 513-531.
- **VERGNETTES J.**
 - « *Rôle et pouvoir des réseaux de coopération administrative et de l'inspectorat communautaire* », Alimentalex – International Food Law Review, 1995, n° 14, pp. 129-138.
- **VER LOREN VAN THEMAAT P.**
 - « *The dialectic relationship between institutional Law and Substantive Task in and after the Treaty of Maastricht : some lessons from Henry G. Schermers and from Jean Monnet* », in D. Curtin, Y. Heukels (edited by), *Essays in Honour of H.G. Schermers*, Ed. Nijhoff, Dordrecht, volume 2, 1994.
- **VIALE B.**
 - « *En réponse à la crise de la « Vache Folle », plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation* », RDR, 1997, n° 251, pp. 158-167.
- **VIATTE G.**
 - « *La réforme agricole : une approche intégrée* », L'observatoire de l'OCDE, juin-juillet 1992, n° 176, pp. 14-19.

- **VICIANO PASTOR R.**
« *Publicité et accès aux documents officiels dans les institutions de l'Union européenne avant et après le traité d'Amsterdam* », in *Mélanges M. Waelbroeck*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, 1739 pages, vol. 1, pp. 649-681.
- **VINCENT P.**
« *Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce : du nouveau pour le praticien ?* », *Journal des tribunaux – Droit européen*, mai 2001, n° 79, pp. 105-110.
- **VINCENT P.-M.**
– « *La certification et la normalisation en France : historique, situation actuelle et perspectives* », *EFLR*, 1991, n° 4, pp. 263-279.
– « *Le fromage au lait cru* », *EFLR*; 1992, n° 4, pp. 291-308.
- **VINEY G.**
– « *L'introduction en droit français de la directive européenne du 25 juillet 1985 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux* », *Dalloz*, 1998, chronique, p. 291.
– « *L'avenir des régimes d'indemnisation indépendants de la responsabilité civile* », in *Le juge entre deux millénaires, Mélanges offerts à P. DRAI*, Ed. Dalloz, 2000, 708 pages, pp. 671-687.
- **VIOLET F.**
« *L'attestation de spécificité : réflexion sur un signe de qualité des produits agro-alimentaires spécifiques et traditionnel* », *RDR*, 1999, n° 272, pp. 210-217.
- **VISCARDINI DONA W.**
« *La Politique Agricole Commune et sa réforme* », *RMUE*, 1992, n° 3, pp. 13-48.
- **VITORINO A.**
« *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* », *RDUE*, 2001, n° 1, pp. 27-64.
- **WACHSMANN A.**
« *Le contentieux de la base juridique dans la jurisprudence de la Cour* », *Revue Europe*, 1993, n° 1, pp. 1-5.
- **WACHSMANN P.**
« *L'Avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* », *RTDE*, 1996, n° 3, pp. 467-492.
- **WELBROECK D.**
« *L'harmonisation des règles et normes techniques dans la CEE* », *CDE*, 1988, n° 3, pp. 243-275.
- **WAINWRIGHT R., MELGAR V.**
« *Bilan de l'article 30 après vingt ans de jurisprudence : de Dassonville à Keck et Mithouard* », *RMCUE*, 1994, n° 381, pp. 533-539.
- **WALKER V. R.**
« *Keeping the WTO from becoming the « World Trans-science Organization » : Scientific uncertainty, Science policy, and fact finding in the growth hormones Dispute* », *Cornwell International Law Journal*, 1998, vol. 31, n° 2, pp. 251-320.
- **WATHELET M.**

« La Cour de justice : acteur et objet des réformes du traité d'Amsterdam », in Y. Lejeune. (sous la direction de), *Le traité d'Amsterdam — Espoirs et déceptions*, Ed. Bruylant, Coll. Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Louvain, 1998, 495 pages, pp. 127-144.

- **WELCH D.**

« From Euro Beer to Newcastle Brown, a review of European Community action to dismantle divergent food law », *Journal of Common Market Studies*, 1993, n° 1, pp. 47-70.

- **WESSEL R. A.**

« Revisiting the International Legal Status of the EU », *European Foreign Affairs Review*, Ed. Kluwer Law International, 2000, n° 5, pp. 507-537.

- **WORMS F.**

« Risques communs, protection publique et sentiment de justice », *L'année sociologique*, Ed. PUF, 1996, vol. 46, n° 2, pp. 287-307.

- **WRIGHT E.**

— « Names and claims : how much protection is really needed ? », *EFLR*, 1992, n° 2-3, pp. 149-155.

— « Can the european Parliament punish european Commission officials ? Who takes the blame for the BSE mess ? », *EFLR*, 1998, n° 1, pp. 39-46.

- **XANTHAKI H.**

« The problem of quality in EU legislation : What on earth is really wrong ? », *CMLRev.*, 2001, n° 3, pp. 651-676.

- **YERNAULT D.**

« Libertés classiques et droits dérivés : le cas de l'accès aux documents administratifs », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 1996, n° 26, pp. 211-227.

- **ZAMPINI F.**

« La Cour de justice des Communautés européennes, gardienne des droits fondamentaux « dans le cadre du droit communautaire », *RTDE*, 1999, n° 4, pp. 659-707.

- **ZANG L.**

« La définition européenne du chocolat : bataille rangée autour d'un pourcentage de 5% », in M.-F. Labouz (sous la direction de), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2000, 354 pages, pp. 315-329.

8 - PRESSE NATIONALE ET COMMUNAUTAIRE

- Agence Europe
- Europolitique
- Le Monde
- Le Monde Diplomatique
- Les échos
- Libération
- Ouest-France

- 7 jours Europe

9 - SITES INTERNET (HTTP//WWW.)

SITES INSTITUTIONNELS

Agence Française de Sécurité Alimentaire	afssa.fr/dossiers
Assemblée Nationale	assemblee-nationale.fr
BSE Inquiry – Gouvernement britannique	bseinquiry.gov.uk
<i>Codex alimentarius</i>	codexalimentarius.net
Comité européen de normalisation	cenorm.be
<i>Dialogue transatlantique des consommateurs</i>	tacd.org
Institutions communautaires : portail d'accès	europa.eu.int
– Direction générale Agriculture	europa.eu.int/comm/dgs/agriculture
– Direction générale Santé et protection des consommateurs	europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer
– Informations sur les maladies à prion	europa.eu.int/comm/food/fs/bse/index_en.html
Institut National de la Recherche Agronomique	inra.fr
– « Vache folle en ligne »	inra.fr/Internet/Produits/dpenv/vchfol100
Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale	inserm.fr/serveur/prions.nsf
Food and Agriculture Organisation	fao.org
Ministère de l'agriculture – France	agriculture.gouv.fr/esbinfo.htm
Ministère de l'agriculture – Royaume-Uni	maff.gov.uk/animalh/bse/index.html
Ministère de la santé – France	sante.gouv.fr/htm/pointsur/vache/info.htm
Ministère de la santé – Royaume-Uni	doh.gov.uk/cjd
Organisation Mondiale de la Santé	who.int
Organisation Mondiale du Commerce	wto.org
Sénat	senat.fr

AUTRES SITES

Association nationale interprofessionnelle du bétail et interbev.asso.fr
des viandes

Confédération paysanne	confederationpaysanne.fr
Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles	fnsea.fr
<i>Le Monde</i>	lemonde.fr
Statistiques Encéphalopathie Spongiforme Bovine	perso.infonie.fr/vetolavie/bse.htm
The Official Mad Caw Disease home page	cyber-dyne.com

INDEX

Accès à la justice	329		
Action en cessation	333		
Action en représentation conjointe.....	332		
Définition des sanctions	335		
Principe d'autonomie procédurale.....	352		
Accord sur l'application des Mesures			
Sanitaires et Phytosanitaires - Accord SPS			
.....	391		
Accord sur les Obstacles Techniques au			
Commerce - Accord OTC.....	395		
Accords vétérinaires et phytosanitaires			
bilatéraux	381		
Clauses de reconnaissance mutuelle	382		
Action culturelle de la Communauté	204		
Alimentation			
Diversité des attentes	16		
Perceptions des risques	115		
Appellation d'Origine Protégée.....	194		
Procédure d'enregistrement	203		
Attestation de spécificité	202		
Autorité alimentaire			
Compétence.....	425		
Fonctionnement.....	427		
Bases juridiques - Conflit.....	101, 108		
Chaîne alimentaire	65, 88, 100, 422		
Contrôles officiels	314		
Charte des droits fondamentaux.....	430		
Codex alimentarius.....	372		
Portée juridique des normes internationales			
.....	373		
Statut de la Communauté - Observateur	365		
Statut de membre - Négociations	366		
Comité européen de normalisation	322		
Comités scientifiques	253		
Transparence	291		
Comitologie			
Finalités de la procédure	215		
Parlement européen et procédure de			
Comitologie	222, 230		
Commission européenne			
Direction Générale - Agriculture	83		
			Organisation et méthodes de travail 83, 133
commission parlementaire d'enquête	291		
Commission parlementaire d'enquête.....	123, 132,		
	134, 226, 311		
Compétence de la Communauté			
Compétence d'exécution.....	210		
Principe d'attribution	73		
Conseil européen.....	134		
Contrôles officiels			
Auto-contrôles — HACCP.....	315		
Compétence de la Commission	310		
Contrôles portant sur le chaîne alimentaire.....	314		
Coordination des opérations nationales de			
contrôle	312		
Convention Internationale pour la Protection			
des Végétaux	368, 375		
Crise de la "Vache Folle"			
Aspects scientifiques	40		
Décision d'embargo	45, 50		
Farines de viandes et d'os	49		
Matériaux à risque spécifié.....	49		
Mesures de soutien financier.....	46		
Origines de la crise	51		
Réactions des autorités communautaires.....	45		
Réactions des autorités nationales	44		
Denrées alimentaires	81		
Notion.....	78		
Dialogue transatlantique des consommateurs			
.....	386		
Droit à la protection de la santé.....	252, 261		
Droit à l'information.....	276		
Etiquetage	278		
Participation	422		
Droit fondamental à la sécurité	433		
Elargissement de l'Union européenne.....	59		
Encadrement juridique des produits			
alimentaires			
Au titre de la Politique Agricole Commune	31		
Au titre du Marché intérieur	26, 188		
Distinction entre produits agricoles et denrées			
alimentaires	76		

Etiquetage des produits.....	189
Système d'étiquetage des bovins	49, 103
Système d'étiquetage des bovins	286
Gestion des risques	269, 317, 423
Expertise scientifique.....	426
Organisation des comités	253
Risques alimentaires	115
Indication de provenance.....	21
Indication Géographique Protégée	196
Marché intérieur	
Harmonisation des législations	26, 172
Libre circulation des marchandises	26
Mécanisme d'intervention rapide - Règlement 2679/98	243
Notifications des projets réglementaires nationaux - Directive 98/34	184
Nouvelle approche	27
Principe de reconnaissance mutuelle 171, 175, 181, 190	
Mise en oeuvre nationale du droit	
communautaire.....	234
Coopération administrative	238, 240
Mécanisme d'intervention rapide	243
Principe d'administration indirecte.....	237
Modèle européen de société	436
Gouvernance	436
Motion de censure parlementaire	130
Normalisation.....	320
Nouvel agenda transatlantique	
Dialogue transatlantique des consommateurs	386
Objectif de sécurité alimentaire ...	62, 100, 117, 168
Office Alimentaire et Vétérinaire...90, 91, 239, 311, 313, 425	
Office International des Epizooties	365, 375, 382
Organisation Mondiale du Commerce	
Accord OTC.....	395
Accord SPS	391
Affaire "Amiante"	395
Affaires "Hormones"	390

Organe de Règlement des Différends	379, 388
Portée juridique des Accords.....	377
Organismes Génétiquement Modifiés	
Autorisation de mise sur le marché	90, 271
Etiquetage	284
Evaluation.....	347
Parlement européen	
Comitologie	222, 230
Contrôle politique.....	122
Motion de censure	130
Politique Agricole Commune.....	31, 52
Exigences sanitaires	97
Objectifs	34, 95
Politique de sécurité alimentaire	
Autorité alimentaire.....	424
Notion.....	420
Politiques de la Communauté	
Notion.....	408
Politiques sectorielles	408
Principe d'intégration.....	409
Principe de précaution	
Droit de l'environnement.....	110
Portée juridique	112
Secteur alimentaire	115
Principe de prévention	111, 116
Principe de proportionnalité.....	154
Principe de subsidiarité.....	153, 155
Marché intérieur	164
Politique agricole commune.....	156
Qualification des compétences	156
Principe de transparence	289, 422
Accès aux documents	356, 427
Procédures législatives	
Procédure de codécision.....	142
Procédure de consultation	138
Produits agricoles.....	81
Qualité alimentaire	
Appellation d'Origine Protégée	194
Attestation de spécificité	198
Définition	23
Indication Géographique Protégée	196

Mentions fondées sur l'origine géographique	20
Notion polysémique	20
Recours en constatation de manquement..185, 242	
Rôle de la Commission	242
Responsabilité et principe de précaution ..346, 354	
Responsabilité extra-contractuelle de la Communauté	353

Responsabilité objective - Directive 85/374

Champ d'application	340
Fondement	339
Risque de développement.....	344
Statut juridique	
Application à l'alimentation	62
Notion.....	61
Traçabilité des produits	92, 270

TABLE DES MATIÈRES

LE STATUT JURIDIQUE DE L'ALIMENTATION EN DROIT COMMUNAUTAIRE	1
ABREVIATIONS	6
SOMMAIRE	8
INTRODUCTION	9
SECTION 1 : La fragmentation du mode d'appréhension juridique d'un secteur alimentaire diversifié	15
I. - La diversité du secteur alimentaire	16
A. L'hétérogénéité des pratiques culturelles et des habitudes alimentaires	17
B. La qualité des produits alimentaires, une notion polysémique	20
1. La fonction des mentions relatives à l'origine géographique des produits, révélateur de perceptions différentes de la qualité	20
2. Une proposition de définition de la qualité alimentaire	23
II. - La dualité de l'encadrement juridique du secteur alimentaire	25
A. La réalisation de la libre circulation des produits, fondement d'un vaste corpus	26
B. L'instauration de la Politique Agricole Commune, fondement d'un corpus spécifique	31
1. La mise en place discutée d'une Politique Agricole Commune	31
2. Un corpus législatif au service des objectifs de la Politique Agricole Commune	34
SECTION 2 : La crise de la « Vache folle », révélateur conjoncturel des dysfonctionnements structurels du mode d'appréhension juridique de l'alimentation	39
I. - La chronique d'une crise annoncée	40
A. Le déclenchement de la crise	40
B. La réaction des autorités publiques	44
1. Des mesures nationales et communautaires d'urgence	44
a. Des réactions nationales rapides	44
b. Une décision communautaire d'embargo accompagnée de mesures financières	45
2. Le suivi des conséquences de la crise	48
a. Des dossiers connexes divisant les institutions communautaires	49
b. Une levée de l'embargo âprement discutée	50
II. - L'identification de causes multiples	51
A. Une efficacité discutable de la Politique Agricole Commune face à une crise sanitaire	51
1. L'inadaptation de certains mécanismes agricoles	52
2. Une suprématie révolue de la Politique Agricole Commune	53
B. Une difficile prise en compte de demandes émergentes dans un environnement complexifié	55
1. Une adéquation insuffisante au regard des aspirations des consommateurs	55
SECTION 3 : Vers un mode d'appréhension juridique renouvelé de l'alimentation	61
I. - L'identification du statut juridique de l'alimentation	61
A. Une approche théorique de la notion de statut juridique	61
B. L'application de la notion de statut juridique à l'alimentation	62

1. Une application finalisée au nom de la sécurité alimentaire	62
2. Un objet identifié au regard de la notion de chaîne alimentaire	65

II. Le statut juridique de l'alimentation, fondement d'une stratégie communautaire novatrice

67

A. Le statut de l'alimentation en prise avec la dimension externe de l'activité communautaire	67
B. Le statut de l'alimentation fondement d'une nouvelle stratégie alimentaire	68

PARTIE I

LA RATIONALISATION DU MODE D'ORGANISATION DES COMPETENCES, CONDITION PREALABLE D'UN STATUT JURIDIQUE RENOVE

70

TITRE I

73

LA CLARIFICATION NECESSAIRE DES CRITERES DE DETERMINATION DE LA COMPETENCE LEGISLATIVE EN MATIERE ALIMENTAIRE

73

CHAPITRE I

75

La rénovation souhaitable des champs matériel et finaliste

75

SECTION 1 : Un champ matériel homogène, préalable à toute redéfinition de la compétence normative

76

I. - Une distinction tenace entre produits agricoles et denrées alimentaires

76

A. De l'identification du critère de distinction	77
B. Du dépassement <i>de facto</i> de la distinction issue des termes du traité	79

II. - Une consécration souhaitable de la notion de chaîne alimentaire

83

A. Le caractère précurseur des évolutions organisationnelles de la Commission européenne

83

1. Une nouvelle redistribution des fonctions entre Directions générales	83
2. Une application de méthodes nouvelles de travail	86
B. L'affirmation de la notion de chaîne alimentaire, pièce maîtresse de traçabilité des produits	88
1. Les contours de la notion de chaîne alimentaire	88
2. La notion de chaîne alimentaire, fondement d'un système de traçabilité des produits	92

SECTION 2 : Un champ finaliste enrichi, sous condition de nouveaux principes d'action

94

I. - Vers la reconnaissance d'un système complet d'objectifs

94

A. De l'enrichissement prétorien des objectifs agricoles textuels	95
1. L'orientation socio-économique des objectifs textuels de la Politique Agricole Commune	95
2. La confirmation de jure de finalités « humanistes » pour la législation agricole	97
B. De l'identification d'un objectif prioritaire innervant toute la chaîne alimentaire	100

II. - Pour un enrichissement des principes d'action de la Communauté

109

A. La structuration initiale du principe de précaution en matière de protection de l'environnement	110
1. Une introduction progressive du principe de précaution	110
2. Une détermination lente de la portée juridique du principe de précaution	112
B. La validation prétorienne du recours au principe de précaution en matière alimentaire	115
1. De la notion et des perceptions variées des risques alimentaires	115

2. La consécration du principe de précaution comme principe d'action au soutien de l'objectif de sécurité alimentaire	117
---	-----

CHAPITRE II **121**

L'évolution progressive du positionnement institutionnel face aux questions alimentaires **121**

SECTION 1 : L'affirmation d'un pouvoir politique de contrôle « constructif » **122**

I. - La pleine expression des pouvoirs parlementaires de contrôle de la Commission à l'occasion de la crise de la « Vache folle » **123**

A. La constitution d'une commission temporaire d'enquête ou l'expression du pouvoir de surveillance du Parlement européen	124
---	-----

1. L'exercice d'une surveillance étroite	125
--	-----

2. Une procédure aux potentialités bridées	127
--	-----

B. L'utilisation du droit de censurer la Commission ou l'expression d'un pouvoir potentiel de sanction	130
--	-----

1. Une procédure empruntée « aux techniques classiques du parlementarisme rationalisé »	130
---	-----

2. Une mise en œuvre mouvementée	131
----------------------------------	-----

II. - Une nouvelle dynamique interinstitutionnelle soutenue par le Conseil européen **133**

A. L'émergence de relations étroites entre les institutions communautaires	133
--	-----

B. La prise de position salvatrice du Conseil européen	134
--	-----

SECTION 2 : Les implications du nouvel état des relations interinstitutionnelles sur le processus législatif **137**

I. - L'inadéquation des procédures de décision en vigueur pour le secteur alimentaire **137**

A. Une marginalisation archaïque du Parlement européen dans le cadre de la Politique Agricole Commune	138
---	-----

1. Le rôle purement consultatif dévolu au Parlement européen	138
--	-----

2. La consultation du Parlement renforcée par une pratique institutionnelle audacieuse	140
--	-----

B. Une adaptabilité lente de la législation-Marché intérieur aux évolutions scientifiques et techniques	142
---	-----

II. - L'application souhaitable d'un traitement procédural uniforme aux questions alimentaires **144**

A. Les modifications ponctuelles apportées par le traité d'Amsterdam	144
--	-----

1. Des propositions novatrices présentées lors de la Conférence Intergouvernementale	144
--	-----

2. Des aménagements restreints entérinés par le traité d'Amsterdam	145
--	-----

B. Les termes du débat en faveur d'un traitement législatif enfin uniforme	146
--	-----

1. De l'extension de la procédure de codécision ou de l'introduction d'un nouveau traitement législatif	146
---	-----

2. Les implications budgétaires significatives d'une modification de la procédure législative	148
---	-----

TITRE II **150**

L'ADAPTATION SUBSEQUENTE DES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES **150**

LEGISLATIVES ET EXECUTIVES **150**

CHAPITRE I **152**

L'élaboration de la législation sous le signe d'une proximité accrue **152**

SECTION 1 : L'identification du niveau d'action pertinent guidée par le principe de subsidiarité **155**

I. - Le préalable de la qualification des compétences exercées dans le secteur de l'alimentation	156
A. La Politique Agricole Commune marquée du sceau lézardé de l'exclusivité communautaire	156
1. Une tendance doctrinale en faveur d'une compétence agricole exclusive	156
2. Une compétence exclusive difficile à établir au regard de l'évolution de la Politique Agricole Commune	159
B. Le Marché intérieur perméable à l'esprit de la subsidiarité	164
II. - L'appréciation subséquente de la portée du principe de subsidiarité dans le secteur de l'alimentation	167
A. La satisfaction de l'exigence de protection de la santé fonction d'une subsidiarité plus ascendante	167
B. La détermination des caractéristiques des produits fondée sur une subsidiarité à dimension variable	170
SECTION 2 : La consécration de l'unité du Marché dans le respect de la diversité alimentaire	174
I. - Des modalités de réalisation de l'unité du Marché intérieur confrontées à la diversité alimentaire	175
A. L'encadrement prétorien du rôle étatique dans le fonctionnement de la reconnaissance mutuelle	175
1. La validation des législations nationales, sous réserve du respect de l'engagement communautaire	176
a. Une stricte obligation de proportionnalité à la charge des Etats membres	176
b. Le contrôle d'un respect loyal de l'engagement communautaire	179
2. L'identification des limites du champ d'application du principe de reconnaissance mutuelle	181
B. La définition institutionnelle de mécanismes adaptés	183
1. La création d'un système de surveillance des projets législatifs nationaux pour éviter toute résurgence d'obstacles aux échanges	183
2. L'adoption d'un programme d'harmonisation des législations nationales d'intensité minimale	188
II. - Un développement graduel d'instruments protecteurs de produits alimentaires spécifiques	191
A. L'introduction progressive d'un traitement différencié de produits alimentaires spécifiques	191
1. Une lente prise de conscience d'un nécessaire traitement spécifique	191
2. Les critères d'un traitement différencié	194
a. L'origine géographique ou le critère déterminant d'une protection valorisante	194
b. Les caractères intrinsèques des produits ou le critère d'une protection à valoriser	198
B. L'enrichissement souhaitable d'une politique de qualité encore imparfaite	200
1. Une politique encore trop largement chaotique	200
a. Une politique aux contours imprécis	200
b. Des difficultés de mise en œuvre	202
2. Pour une reconnaissance novatrice de l'alimentation au titre de l'action culturelle de la Communauté	204
CHAPITRE II	208
L'application de la législation sous le signe d'une plus grande efficacité	208
SECTION 1 : Une mécanique communautaire quelque peu simplifiée lors de la phase d'exécution normative	209
I. - Un système institutionnel lacunaire comblé par la procédure de « comitologie »	209

A. La recherche toujours vaine d'un mode de détention et d'expression unique de la compétence normative d'exécution	210
1. L'absence d'un dépositaire exclusif de la compétence d'exécution	210
2. L'introuvable hiérarchie textuelle des actes de droit dérivé	213
B. Le maniement complexe d'une procédure de « comitologie » constructive	215
1. Des objectifs affichés louables	215
2. Un fonctionnement alambiqué	218
II. - Un cadre juridique révisé pour une procédure de « comitologie » plus adaptée	222
A. Une révision devenue indispensable	222
1. La fragilité de l'accord interinstitutionnel depuis le traité sur l'Union européenne	222
2. L'expression réitérée de vives critiques	225
B. Une procédure de « comitologie » revisitée	228
1. Une simplification salubre des procédures applicables	228
2. L'implication accrue du Parlement européen au sein de la procédure de « comitologie »	230
3. Une plus grande transparence de l'activité des comités	231
SECTION 2 : Un partenariat plus fructueux entre les Etats membres et la Communauté, fondement d'une exécution matérielle optimale	233
I. - L'application du droit de l'alimentation dépendante de la médiation des échelons nationaux	234
A. L'adoption nécessaire d'actes d'exécution de droit interne	234
B. L'administration indirecte du droit alimentaire par les autorités nationales	237
II. - La nécessaire coordination de l'activité administrative des Etats membres dans un esprit de coopération loyale	238
A. Une coopération administrative multiforme	238
1. Une coopération verticale préventive	239
2. Une coopération horizontale mutuellement enrichissante	241
B. Une sanction communautaire des défaillances nationales	242
PARTIE II	245
LA RENOVATION DU STATUT JURIDIQUE, VECTEUR D'UNE STRATEGIE ALIMENTAIRE	245
TITRE I	247
LA RENOVATION DU STATUT DE L'ALIMENTATION GRACE A L'OCTROI DE DROITS SUBJECTIFS GARANTIS	247
CHAPITRE I	251
Une consolidation progressive des droits du consommateur	251
SECTION 1 : La consécration progressive d'un droit d'essence communautaire à la protection de la santé	252
I. - Les implications du recours au principe de précaution face à l'exigence de protection de la santé	253
A. Une nouvelle organisation de l'expertise scientifique	253
B. Une reformulation des rapports entre experts scientifiques et autorités de décision	257

II. - La concrétisation progressive d'un droit à la protection de la santé	261
A. L'affirmation progressive d'une compétence communautaire pour des actions de protection de la santé	262
1. Une imbrication complexe des sphères de compétences sanitaires	262
2. L'adaptation des modes d'action communautaires	265
B. La reconnaissance discutée d'un droit à la protection de la santé	273
SECTION 2 : L'affirmation d'un droit à l'information organisé	276
I. - La diversification des vecteurs d'information	278
A. L'amélioration de la qualité de l'information à travers l'étiquetage des produits alimentaires	278
1. L'étiquetage des produits alimentaires, support traditionnel de l'information	279
2. L'exercice d'une capacité de choix par des consommateurs pleinement informés lors de l'acte d'achat	281
a. L'inscription nécessaire de nouvelles mentions sur l'étiquetage des produits	281
b. Le droit à l'éducation au soutien du droit à l'information	287
B. L'amélioration substantielle de l'accès aux documents d'origine communautaire	289
1. L'organisation des conditions matérielles d'accès à l'information	289
2. L'aménagement d'un accès utile à la législation communautaire	293
a. Une qualité rédactionnelle plus soignée	294
b. Une simplification décisive du corpus législatif	295
II. - La revendication d'un mode d'exercice interactif du droit à l'information	298
A. Du droit à l'information au droit d'informer	298
B. Du droit d'informer au droit de participer à la prise de décision	300
CHAPITRE II	304
La protection des droits reconnus, condition déterminante d'un statut juridique	304
SECTION 1 : La consolidation communautaire de mécanismes préventifs	305
I. - La structuration des contrôles officiels dans une logique préventive	307
A. La coordination des missions nationales et communautaires de contrôle	307
1. Une compétence nationale de principe	308
2. Le rôle de « superviseur » de la Commission	310
3. Une coordination communautaire des opérations nationales de contrôle	312
B. L'affirmation de la dimension préventive des contrôles officiels	314
1. La multiplication d'outils opérationnels	314
2. L'implication décisive des opérateurs économiques	318
II. - L'encouragement de la certification dans une logique participative	319
A. La normalisation ou la structuration d'un corps de règles de référence	320
1. Une lente introduction dans le secteur alimentaire	320
2. Un mode alternatif de création de référentiels techniques	322
B. La certification ou un mode de gestion concerté du secteur alimentaire	325
SECTION 2 : L'adéquation relative des voies de recours juridictionnel	328
I. - Le consommateur-requérant confronté aux limites procédurales du droit communautaire	329
A. L'amélioration toujours nécessaire de l'accès au prétoire	329

1. L'application effective des droits du consommateur, tributaire de voies de recours adaptées	330
2. La spécificité des contentieux de la consommation	332
B. L'encadrement progressif de l'autonomie procédurale reconnue aux Etats membres	334
1. Une nécessaire conciliation entre la liberté étatique et l'exigence de primauté du droit communautaire	334
2. Une homogénéisation timide des sanctions nationales appliquées aux violations du droit alimentaire communautaire	335
II. - Le « consommateur-victime » de produits alimentaires défectueux confronté aux limites des régimes de responsabilité des producteurs	339
A. L'extension de portée relative du champ de la responsabilité objective	340
1. Une chaîne alimentaire concernée dans son ensemble	341
2. Une extension peu efficace pour des produits alimentaires défectueux	343
B. Le renouveau du débat sur les mécanismes optimums d'indemnisation lié à l'émergence du principe de précaution	346
1. Une place renouvelée pour la responsabilité fondée sur la faute	346
2. Vers l'instauration d'un fonds d'indemnisation ?	348
III. - Le « consommateur-citoyen » face aux défaillances des autorités publiques	349
A. Une mise en jeu incertaine de la responsabilité étatique pour des dommages d'origine alimentaire	349
B. Un régime complexe de mise en cause de la Communauté	352
1. Une clarification nécessaire des fondements de la responsabilité de la Communauté en cas de dommages d'origine alimentaire	353
2. Un contentieux relatif à l'accès à l'information déjà bien établi	356
TITRE II	359
UN STATUT DE DIMENSION INTERNATIONALE, VECTEUR D'UNE STRATEGIE ALIMENTAIRE NOVATRICE	359
CHAPITRE I	361
un statut tributaire de l'articulation des ordres juridiques communautaire et international	361
SECTION 1 : Une internationalisation croissante de l'encadrement juridique du secteur alimentaire communautaire	362
I. - L'édification d'un vaste corpus juridique international à vocation alimentaire	362
A. L'exercice d'une capacité de négociation par la Communauté quel que soit son statut au sein des organisations internationales	362
1. Une diversité de statuts conditionnant de jure des modes de participation d'intensité variable	363
2. Une participation souvent minimaliste compensée par des modalités originales d'exercice d'une capacité de négociation	370
B. La détermination d'une portée juridique variable du corpus international au sein de l'ordre communautaire	372
1. L'attribution d'effets juridiques extraordinaires aux normes alimentaires internationales	373
2. La confirmation d'une intégration modulée du droit de l'OMC dans l'ordre communautaire	376
II. - L'introduction de l'objectif de sécurité alimentaire dans le mode de conduite des relations bilatérales	380

A. L'extension des mécanismes fondateurs de la reconnaissance mutuelle aux accords vétérinaires et phytosanitaires	381
B. L'émergence du principe de concertation à travers des formes variées de dialogue	385
SECTION 2 : Une adéquation imparfaite des positions communautaires avec le système perfectible de règlement des différends de l'OMC	387
I. - Le cas exemplaire de « l'affaire hormones »	388
A. Une solution en demi-teinte au regard de l'argumentaire communautaire	388
B. Une solution en phase avec une approche prudentielle	392
II. - Le perfectionnement du système de règlement des différends au cœur des prochaines négociations multilatérales	397
A. L'introduction discutée d'une référence expresse au principe de précaution	397
B. La recherche nécessaire de mécanismes plus contraignants d'exécution des décisions	401
CHAPITRE II	406
Une stratégie novatrice au service de l'efficacité du statut de l'alimentation	406
SECTION 1 : Une stratégie globale, au service de la sécurité alimentaire	406
I. - L'intégration stratégique de politiques préexistantes	407
A. La pertinence décuplée de politiques intégrées dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne	408
1. De la juxtaposition de politiques sectorielles à leur nécessaire intégration	408
2. La reprise plus aisée d'un socle législatif intégré par les Etats candidats	410
B. Une conjonction d'actions au service de l'intégration de politiques préexistantes	413
1. La généralisation déterminante d'instruments au service de la cohérence de l'activité communautaire	413
2. La redéfinition inévitable du champ de la Politique Agricole Commune	416
II. - La structuration décisive d'une politique de sécurité alimentaire	419
A. Une longue réflexion communautaire pour une politique à finalité protectrice	419
B. Un mode d'appréhension juridique renouvelé pour le secteur alimentaire	421
1. L'édiction déterminante des principes directeurs de la législation alimentaire	421
2. La création d'une Autorité alimentaire indépendante	424
SECTION 2 : Une stratégie au service des citoyens, contribution en vue d'un modèle européen de société	429
I. - L'affirmation de droits fondamentaux au bénéfice des citoyens communautaires	429
A. Une <i>Charte des droits fondamentaux</i> de portée juridique imprécise	430
1. Un mode original d'élaboration	430
2. Une portée juridique incertaine	431
B. Une reconnaissance souhaitable d'un droit fondamental à la sécurité	433
II. - Pour l'édification d'un modèle européen de société	436
A. La gouvernance européenne en devenir	436
B. Vers la conclusion d'un contrat sociétal	437
CONCLUSION	442

BIBLIOGRAPHIE

445

1 - DOCUMENTS OFFICIELS DE L'UNION EUROPEEN ET DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	448
2 - INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL	493
3 - DOCUMENTS OFFICIELS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE	495
4 - MANUELS —OUVRAGES	497
5 - THESES — MEMOIRES	507
6. COLLOQUES	511
6 - ENCYCLOPEDIES JURIDIQUES : JURIS-CLASSEUR — DROIT COMMUNAUTAIRE	513
7 - ARTICLES	514
8 - PRESSE NATIONALE ET COMMUNAUTAIRE	560
9 - SITES INTERNET (HTTP///WWW.)	561
INDEX	563
TABLE DES MATIÈRES	567

Vu, les Directeurs de recherche,

D. CHARLES LE BIHAN

D. GADBIN

Vu, le Responsable de l'école doctorale
de droit et de Science politique,

Ph. PORTIER

Vu, le Président de l'Université de Rennes 1,

P. NAVATTE

Une approche juridique duale du secteur alimentaire — fondée sur la distinction entre les produits agricoles et les denrées alimentaires — a longtemps prévalu en droit communautaire. Les produits destinés à satisfaire une fonction commune — l'alimentation — ont donc été réglementés sur des fondements juridiques distincts, entraînant ainsi la poursuite d'objectifs et la mise en œuvre de procédures législatives différents.

Une remise en cause de cette approche est manifeste depuis le déclenchement de la crise de la « Vache folle » en mars 1996. Crise de prime abord conjoncturelle, elle a eu de nombreuses implications notamment quant au mode d'appréhension de tout le secteur alimentaire, dont elle invite à revisiter le statut juridique.

Largement réorganisé, celui-ci tend à devenir le cadre d'une action cohérente grâce à la consécration de la notion de chaîne alimentaire et au développement d'instruments adaptés à la gestion des risques. De plus, la poursuite de l'objectif de sécurité alimentaire oriente désormais toute l'action communautaire fondée sur les principes de précaution et de prévention. Ces nouvelles orientations devront être pleinement articulées avec les exigences des accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'OMC et, par ailleurs, elles confortent, peu à peu, les droits à la protection de la santé et à l'information reconnus aux consommateurs. Faudrait-il au-delà leur reconnaître un droit fondamental à la sécurité ?

THE LEGAL STATUS OF FOOD SUPPLY IN COMMUNITY LAW

A dual approach of the food sector — based on distinguishing between agricultural products and foodstuffs — has long time prevailed in Community law. Therefore, products which aimed at carrying out a common function — feeding — have been regulated on distinct legal bases, which led to reaching different objectives and implementing different legislative procedures.

This approach has, obviously, been questioned since the beginning of the crisis of the mad cow's disease in March 1996. Although this crisis seemed at first glance, to be conjunctural, it had, among other consequences, a great impact on how to apprehend the food sector and led to a new approach of its legal status.

Being largely reorganised, this status tends to become the framework of a coherent action, since it recognises the food chain concept and develops instruments suited for risk management. Moreover, the food-security goal now leads all the Community's action which is based on the principles of precaution and prevention. There should be a full articulation between these new orientations and the requirements in the multilateral agreements signed under the control of the WTO. These new orientations also tend to acknowledge the right to the protection of Health and to information granted to consumers. Should one go further and grant them with a fundamental right to security ?

Discipline

Droit public — Droit communautaire

Mots-clés

- | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| • Alimentation | • Droit à l'information | • Responsabilité |
| • Produit agricole | • Gestion des risques | • <i>Codex alimentarius</i> |
| • Denrée alimentaire | • Normalisation | |
| • Principe de précaution | • Contrôle officiel | |
| • Principe de prévention | • OMC | |
| • Comitologie | • Accord SPS | |
| • Droit à la protection de la santé | • Droit fondamental à la sécurité | |

